

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

SOU^{1997:152}

Betänkande av Anknytningsutredningen



KUNGL.
BIBLIOTEKET
STOCKHOLM

B: Son

1997:152/



Statens offentliga utredningar

1997:152

Utrikesdepartementet

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Betänkande av Anknytningsutredningen
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till statsrådet Pierre Schori

Regeringen beslutade den 15 februari 1996 att bemyndiga statsrådet Leif Blomberg att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka hur man kan undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person, när risken bedöms som påtaglig att den utländska medborgaren kommer att utsättas för misshandel eller annan kränkande behandling av den här bosatta personen. Till särskild utredare förordnades nuvarande regeringsrådet Marianne Eliason.

Hovrättsassessorn Thomas Ericsson, avdelningsdirektören Rigmor Långström, departementssekreteraren Christina Sandqvist, forskningsassistenten Klara Selin och polismästaren Lars Svärd har såsom experter deltagit i utredningen.

Hovrättsassessorn Monica Felding har varit sekreterare.

Utredningen, som inledde sitt arbete i maj 1996, har antagit namnet Anknytningsutredningen (A 1996:01).

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Uppehållstillstånd på grund av anknytning. Förslaget har utarbetats i samråd med experterna. Med hänsyn till detta har betänkandet skrivits i vi-form.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 1997

Marianne Eliason

/Monica Felding

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	11
<i>Uttryck</i>	13
<i>Sammanfattning</i>	15
<i>Summary</i>	19
 <i>Författningsförslag</i>	 25
1. Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	25
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.	28
3. Förslag till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)	30
 Del I Bakgrund	
1 <i>Utredningens uppdrag och arbete</i>	33
1.1 Utredningens direktiv	33
1.2 Utredningsarbetet	34
2 <i>Frågans tidigare behandling</i>	37
2.1 Diskrimineringsombudsmannens rapport	37
2.2 SIV:s rapport m.m.	39
2.3 Motioner	40
2.4 Kvinnovåldskommissionen	41
3 <i>Invandringsregleringen, internationella förpliktelser och utländska förhållanden m.m.</i>	43
3.1 Om vistelse i Sverige	43
3.1.1 Pass	43
3.1.2 Visering	44
3.1.3 Uppehålls- och arbetstillstånd	44
3.1.4 Villkor för uppehållstillstånd	47

3.1.5	Generella förutsättningar	50
3.1.6	Uppskjuten invandringsprövning	53
3.1.7	Ansvariga myndigheter	60
3.1.8	Beslutsmotiveringar	61
3.2	Svenska för invandrare m.m.	62
3.2.1	Introduktionsprogram	62
3.2.2	Sfi	62
3.3	Internationella förpliktelser med anknytning till familjeåterförening	63
3.3.1	Europakonventionen	63
3.3.2	EU-resolutionen angående familjeåterförening	65
3.3.3	Barnkonventionen	66
3.4	Utländska förhållanden	67
3.4.1	Danmark	68
3.4.2	Norge	71
3.4.3	Finland	74
3.4.4	Tyskland	75
4	<i>Register- och sekretesslagstiftningen m.m.</i>	77
4.1	Registerlagarna	77
4.1.1	Inledning	77
4.1.2	Kriminalregistret	77
4.1.3	Polisregister	78
4.1.4	SIV:s möjlighet att ta del av uppgifter i kriminalregistret och polisregister	79
4.2	Sekretesslagstiftningen	80
4.2.1	Offentlighetsprincipen	80
4.2.2	Sekretesslagen	80
4.2.3	Sekretess avseende utdrag ur kriminalregistret eller polisregister	81
4.2.4	Sekretesskydd för utländska medborgare	81
4.3	Parters rätt till insyn i utlänningsärenden	82
4.4	Pågående lagstiftningsarbete	83
5	<i>Våld mot kvinnor</i>	87
5.1	Om åtal och brott	87
5.1.1	Något om åtalsplikten	88
5.1.2	Några brottsbalksbrott	89
5.2	Internationella förpliktelser angående våldsdrabbade kvinnor	93
5.2.1	Europarådet	93
5.2.2	Nordiska rådet	94
5.2.3	FN	94
5.2.4	EU	97

5.3	Några speciella frågor	98
5.3.1	Mörkertal	98
5.3.2	Anmälningar som skrivs av	98
5.3.3	Orsaksteorier	100

Del II Kartläggning

6	<i>Vår kartläggning</i>	103
7	<i>SCB:s och BRÅ:s statistik</i>	105
7.1	Folk- och bostadsräkningen	105
7.2	Brottsstatistik	106
7.2.1	Brott som kommit till polisens kännedom	106
7.2.2	SCB:s offerundersökning	109
7.2.3	SCB:s offerundersökningar 1978-1994 av- seende kvinnor	111
8	<i>Materialet hos SIV</i>	117
8.1	SIV:s register	117
8.1.1	Underlaget	117
8.1.2	Utgångspunkter	117
8.1.3	Varifrån kom de sökande huvudsakligen och vilka beslut fattades i ärendena?	119
8.1.4	Åldersfördelning	122
8.1.5	Uppgifter ur SIV:s register åren 1993-1996	123
8.2	Uppgifter ur aktmaterialet	124
8.2.1	Besluten i utvisningsärendena	124
8.2.2	Anknytningsförhållanden uppkomst	125
8.2.3	Medföljande barn	128
8.2.4	Anknytningsförhållanden seriositet	128
8.2.5	Den utländska personen far illa	129
8.2.6	Uppgifter i ärendena om de i Sverige bosatta personerna	132
8.2.7	Hur gick det?	133
8.2.8	Referenspersonen far illa	137
8.3	Förekomsten i polisregister	138
8.4	Sammanfattning av materialet hos SIV	139
9	<i>Materialet hos Utlänningsnämnden</i>	141
9.1	De genomgångna ärendena	141
9.1.1	Ärenden där kvinnor som utsatts för våld i förhållandet beviljats fortsatt uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl efter det att förhållandet upphört	142

9.1.2	Ärenden där kvinnor som påstått sig ha utsatts för våld i förhållandet förvägrats fortsatt uppehållstillstånd efter det att förhållandet upphört	143
9.2	Analys av praxis	144
10	<i>Några verksamheters erfarenheter av snabba anknytningar</i>	147
10.1	Inledning	147
10.2	De olika verksamheterna	148
10.2.1	Kvinnojourerna och dess riksförbund	148
10.2.2	RIFFI	148
10.2.3	Strängnäs stift	149
10.2.4	Verksamheter i det allmännas regi	149
10.3	Redovisade uppgifter	150
10.3.1	Kvinnojourerna	150
10.3.2	ROKS	151
10.3.3	Jourhemmet för kvinnor i Stockholm	151
10.3.4	Projekt Frideborg	152
10.3.5	Rikskvinnocentrum	152
10.3.6	Södersjukhusets akutmottagning	152
10.3.7	Gemensamma erfarenheter	152
11	<i>Utredningens intervjuundersökning</i>	159
11.1	Inledning	159
11.1.1	Urvalet	159
11.1.2	Undersökningens tillförlitlighet	159
11.1.3	SCB:s rapport	160
11.2	Resultatet av undersökningen	160
11.2.1	Kvinnor som farit illa	160
11.2.2	Utsatta kvinnor som sökt hjälp	163
11.2.3	Utsatta kvinnor som inte sökt hjälp	163
11.2.4	Omständigheterna kring de anknytningar där kvinnorna farit illa jämfört med övriga anknytningar i undersökningen	163
11.3	Sammanfattning av intervjuundersökningens resultat	167

Del III Överväganden och förslag

12	<i>Överväganden och förslag</i>	169
12.1	Utgångspunkter för våra överväganden	169
12.1.1	Risken för våld i snabba anknytningar	169
12.1.2	Olika typer av anknytningsförhållanden	170
12.1.3	Den reglerade invandringen	173

12.2	Åtgärder som hör samman med prövningen av ansökan om uppehållstillstånd	175
12.2.1	Reglering av den uppskjutna invandringsprövningen	175
12.2.2	Seriositetsprövningen	177
12.2.3	Risken för våld eller kränkning i förhållandet	182
12.2.4	Kontroll genom uppgifter ur folkbokföringen	186
12.2.5	Kontroll genom polisregisterutdrag	187
12.2.6	Något om registrering av referenspersoner	193
12.3	Frågan om förlängning av uppehållstillstånd	197
12.3.1	Behovet av särskild reglering vid ansökan om förlängning av uppehållstillstånd	197
12.3.2	Fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört.	199
12.4	Information till de sökande	203
12.4.1	Information om den i Sverige bosatta personen	203
12.4.2	Information om invandringsbestämmelserna	205
12.4.3	Annan information	206

Del IV Övrigt

13	<i>Generella direktiv</i>	209
13.1	Inledning	209
13.2	De olika direktiven	209
13.2.1	Offentliga åtaganden (dir. 1994:23)	209
13.2.2	Jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124)	209
13.2.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49)	210
14	<i>Genomförandet av förslaget</i>	211
14.1	Kostnader	211
14.2	Ikraftträdande	212
15	<i>Författningskommentar</i>	213
15.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	213
15.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.	218
15.3	Förslaget till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)	219

Del V Bilagor*Bilagor*

1	Direktiven (dir. 1996:8)	221
2	Utlänningsnämndens praxis - referat från praxissamlingen Utlänningsärenden - Praxis	229
3	Utdrag av protokoll från Anknytningsutredningens hearingar med företrädare för socialtjänsten och olika samverkansgrupper inom sjukvården	239
4	SIV:s register avseende personer med beslut om uppskjuten invandringsprövning år 1992	241
5	SCB:s rapport avseende intervjuundersökningen	251
6	Litteraturförteckning	275

Förkortningar

a.a.	anfört arbete
ADB	automatisk databehandling
bet.	betänkande
BrB	brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Woman
dir.	direktiv
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
Ds Ju	Departementsserien (Justitiedepartementet)
Ds S	Departementsserien (Socialdepartementet)
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU	Europeiska Unionen
EG	Europeiska gemenskaperna
FN	Förenta Nationerna
IOM	International Organization for Migration
JuU	Justitieutskottet
kap.	kapitel
NIPU	Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden
NSHF	Nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor
n	antal
PBR	person- och belastningsregister
prop.	proposition
PUT	permanent uppehållstillstånd
RB	rättegångsbalken
RKC	Rikskvinnocentrum
ROKS	Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige
RIFFI	Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
Sfi	svenska för invandrare

SIV	Statens invandrarverk
skr.	Regeringens skrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SoU	Socialutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
TUT	tidsbegränsat uppehållstillstånd
UD	Utrikesdepartementet
UN	Utlänningsnämnden
UU	Utrikesutskottet
UtlL	utlänningslagen
UtlF	utlänningsförordningen

Uttryck

Permanent uppehållstillstånd	Tillstånd att resa in i och vistas i Sverige utan tidsbegränsning.
Referensperson, referent	Den i Sverige bosatta personen som sökanden åberopar anknytning till.
Skenäktenskap	Ett äktenskap som parterna kommit överens om att ingå enbart i syfte att kringgå invandringsbestämmelserna.
Snabb anknytning	Ett förhållande mellan en sökande och dennas i Sverige bosatta make/-maka, sambo eller blivande sådan när relationen nyligen etablerats.
Sökande	Utländsk person som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige
Tidsbegränsat uppehållstillstånd	Tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid.
Uppskjuten invandringsprövning	Den ordning som tillämpas för sökande som ges uppehållstillstånd bl.a. på grund av en snabb anknytning och som innebär att SIV ger tidsbegränsade uppehållstillstånd om vanligtvis sex månader i taget under de två första åren. Upphör förhållandet under den tiden skall sökanden normalt lämna Sverige.
Utlänningsmyndighet	Myndighet som handlägger ärenden avseende uppehållstillstånd dvs. SIV och Utlänningsnämnden; i vissa situationer även regeringen och före den 1 oktober 1997 även polismyndighet.

Sammanfattning

Utgångspunkter

Bakgrunden till vårt uppdrag är den uppmärksamhet som olika organisationer och myndigheter gett åt det förhållandet att det förekommer att utländska kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man utsätts för misshandel eller annan kränkande behandling av mannen.

Det har vidare gjorts gällande att de utländska kvinnorna i många fall känner sig tvingade att stanna kvar i förhållandet därför att de, i enlighet med reglerna om uppskjuten invandringssprövning, beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som blir permanent först om förhållandet varar i två år.

Vårt uppdrag har varit att undersöka hur man skall kunna undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person, när risken bedöms som påtaglig att den som ansöker om tillstånd kommer att utsättas för kränkande behandling av den här bosatta personen.

Kartläggning

I vårt uppdrag har ingått att göra en kartläggning av förhållandena. Vi har i denna del bland annat gjort följande undersökningar.

Vi inledde arbetet med att anordna ett antal hearingar i vilka representanter för olika kvinnojourer deltog. Vi anordnade också en hearing med företrädare för socialtjänsten och olika samverkansgrupper inom sjukvården.

Vi har gjort en fördjupad genomgång av samtliga ärenden hos SIV under ett år (1992) i vilka tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats och där senare frågan om utvisning aktualiserats. Härigenom har vi fått kunskap om den i Sverige bosatta maken/makan eller sambon och olika omständigheter i ärendena, t.ex. varför förhållandena upphört. Vi har också gjort en genomgång av Utlänningsnämndens praxis.

För vår räkning har SCB genomfört en intervjuundersökning med 589 utländska kvinnor som under år 1992 erhöll sitt första tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här bosatt man och som senare beviljats permanent uppehållstillstånd.

Kartläggningen visar många exempel på kvinnor som, sedan de beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man, har utsatts för misshandel eller annan kränkande behandling av mannen. Vi har också fått bekräftat att utländska kvinnor många gånger känner sig tvingade att stanna kvar i förhållanden av rädsla för att de annars skulle komma att utvisas.

Vi anser oss med stöd av de gjorda undersökningarna kunna dra slutsatsen att kvinnor i anknytningsförhållanden löper en betydligt större risk att utsättas för våld av sin make eller sambo än vad kvinnor i övriga förhållanden gör. Underlaget är dock osäkert och vi anser det inte möjligt att säkert uttala något om hur stor överrisken är.

Våra förslag

Vår kartläggning har visat att det nästan uteslutande är kvinnor som far illa i anknytningsförhållanden. Våra överväganden skall ses mot denna bakgrund. Det förekommer emellertid att även män behandlas illa. Våra förslag är därför så långt som möjligt könsneutrala.

Prövningen av ansökan om uppehållstillstånd

Innan uppehållstillstånd beviljas i ett anknytningsärende prövar SIV om förhållandet är seriöst. Denna prövning är i dag mycket generös. Ansökan avslås i stort sett endast när det sannolikt är fråga om ett skenförhållande eller det finns skäl som med tyngd talar mot att förhållandet är seriöst. Vi föreslår att prövningen skärps.

För att uppehållstillstånd skall beviljas skall det till en början krävas att det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att förhållandet är seriöst. I jämförelse med nuvarande ordning innebär detta att större krav skall ställas på att förhållandet visas vara allvarligt menat från båda parternas sida innan uppehållstillstånd ges. Det skall fortsättningsvis inte vara tillräckligt att det saknas omständigheter som talar mot att förhållandet är seriöst utan det skall dessutom krävas att det finns positiva indikationer på att förhållandet är allvarligt menat. För att uppehållstillstånd skall beviljas skall det normalt vara fråga om i viss mening etablerade förhållanden.

Vid prövningen av tillståndsfrågan tas det hänsyn till den kulturella sedvänja som finns i vissa länder i fråga om ingående av äktenskap efter överenskommelser mellan familjer. Vi har fått flera exempel på att det även i de arrangerade äktenskapen finns kvinnor som far mycket illa, men vi anser oss inte ha kunskap eller underlag för att föreslå några radikala förändringar såvitt avser prövningen. De ökade kraven på anknytningsförhållanden seriositet kommer dock att medföra en striktare bedömning även av dessa fall. Endast när förhållandet verkligen kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt

kulturmönster bör uppehållstillstånd beviljas trots att parterna träffats i begränsad omfattning och kanske saknar kunskap om varandra.

Såväl den sökande som referenspersonen skall enligt vårt förslag bli föremål för en grundlig utredning inför bedömningen av om förhållandet kan läggas till grund för ett uppehållstillstånd.

För att uppehållstillstånd skall beviljas skall det också krävas att det inte finns några särskilda skäl som talar mot det. Vi föreslår att det inom ramen för tillståndsprövningen skall finnas utrymme att beakta risken för att sökanden kommer att fara illa i förhållandet. Om det finns en påtaglig risk för att sökanden skall utsättas för våld eller andra allvarliga kränkningar i förhållandet skall uppehållstillstånd kunna vägras. En sådan risk kan föreligga om det i utredningen framkommer att referenspersonen upprepade gånger har inlett förhållanden med utländska personer och sedan utsatt dem för våld eller kränkning. Detsamma gäller om referenspersonen i något annat sammanhang har gjort sig skyldig till allvarliga våldsbrott mot kvinnor eller barn.

För att utlänningsmyndigheterna i sin bedömning skall kunna ta hänsyn till risken för våld eller allvarliga kränkningar i anknytningsförhållanden krävs att de får tillgång till uppgifter om referenspersonerna.

SIV har redan i dag formellt ett författningsmässigt stöd för att erhålla utdrag ur polisregister vid utredning i anknytningsärenden avseende både utlänningen och den i Sverige bosatta personen. Även om det finns integritetsskäl som talar mot att uppgifter ur polisregister inhämtas beträffande referenspersonerna, anser vi att SIV bör ha tillgång till dessa uppgifter för att vid behov kunna kontrollera uppgifter som finns i ärendet. Något rutinmässigt inhämtande av uppgifter skall det inte vara fråga om. Endast i de fall där det finns särskild anledning att befara att sökanden skall utsättas för våld eller kränkning i förhållandet anser vi att SIV skall utnyttja möjligheten. För att minska eventuella risker för otillbörligt integritetsintrång skall SIV:s rätt att inhämta polisregisterutdrag beträffande referenspersonerna dessutom begränsas till uppgifter som är av betydelse såvitt gäller riskbedömningen. Endast uppgifter om misstankar eller påföljder enligt 3, 4 och 6 kap. BrB samt uppgifter om beslut om besöksförbud skall framgå av utdragen. Bestämmelser om detta föreslås bli intagna i polisregisterlagen och polisregisterkungörelsen.

Om det finns anledning därtill kan utlänningsmyndigheterna kontrollera referenspersonens uppgifter om tidigare förhållanden mot uppgifterna i det lokala folkbokföringsregistret.

Något särskilt register över referenspersoner bör inte föras.

Förlängning av uppehållstillstånd

Det skall enligt vårt förslag bli möjligt att frångå tvåårsregeln om kvinnan eller hennes barn utsatts för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Möjligheten för de sökande som utsatts för övergrepp av den i Sverige bosatta personen att erhålla fortsatt uppehållstillstånd, trots att förhållandet upphört, skall regleras i utlänningslagen. En individuell prövning skall göras. I varje ärende skall hänsyn tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt detta varit och om det rört sig om en enstaka episod eller om systematiska övergrepp. I de fall där det görs sannolikt att den sökande eller dennes barn utsatts för allvarliga eller upprepade övergrepp under sammanboendet, och det kan antas bero på övergreppen att förhållandet upphört, skall uppehållstillstånd beviljas.

Det skall framgå av utlänningslagen att uppehållstillstånd - trots att förhållandet upphört - också kan ges dels om sökanden har särskild anknytning till Sverige, dels om andra starka skäl talar för att sökanden skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

Med särskild anknytning till Sverige avses såväl familjeanknytning som anknytning till det svenska samhället.

Vid prövningen skall göras en samlad bedömning av om tillräckligt starka skäl talar för att sökanden skall få stanna i Sverige. Exempel på situationer som kan föranleda uppehållstillstånd i dessa fall är att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet eller att utlänningsen är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. Det finns också sökande som far illa i anknytningsförhållanden utan att ha utsatts för så allvarliga övergrepp att uppehållstillstånd bör beviljas enbart av den anledningen. Sammantaget kan dock omständigheterna i det enskilda fallet framstå som så ömmande att utvisning inte bör komma i fråga.

Information

SIV skall genom utlandsmyndigheterna tillhandahålla samtliga sökande utförlig information om ordningen med den uppskjutna invandringsprövningen och dess konsekvenser. De sökande skall också informeras om möjligheten att få ta del av uppgifter och material i ärendet före beslut.

Den samhällsinformation som tillställs invandrare i samband med ankomsten till Sverige skall lämna upplysningar om vart den som utsatts för våld kan vända sig för stöd och hjälp.

Summary

Points of departure

The background to our assignment is the attention that various organizations and authorities have paid to the circumstance that some foreign women who have come to Sweden on account of a link with a man domiciled here have been assaulted or subjected to degrading treatment by the man in question.

It has also been asserted that in many cases the foreign women feel forced to remain in the relationship because, according to the regulations on the deferred examination of immigration cases, they are generally granted a time-limited residence permit that does not become permanent until the relationship has lasted for two years.

Our assignment was to examine how to avoid a situation in which foreign nationals come to Sweden on account of a link with a person domiciled here, when there would appear to be a risk that that person will subject the applicant to degrading behaviour.

Survey

Our assignment included carrying out a survey of the situation. In this context, we carried out the following investigations:

We began by arranging a number of hearings with representatives of various women's shelters and helplines. We also arranged a hearing with representatives of social services and various cooperative groups in the medical care sector.

We made a meticulous examination of all cases brought before the Swedish Immigration Board in a single year (1992), in which time-limited residence permits had been granted and where the question of expulsion had later arisen. In this way, we obtained knowledge about the spouse or common-law spouse domiciled in Sweden and the various circumstances surrounding the cases, for example, why the relationships came to an end. We also examined the practice of the Aliens Appeals Board.

On our behalf, Statistics Sweden (SCB) carried out a series of interviews with 589 women from foreign countries who were granted their first time-limited residence permit in 1992 on the grounds of

links with a man domiciled here and who were later granted residence permits.

The survey provides many examples of women who, after being granted a residence permit in Sweden on the grounds of a link with a man domiciled here, have been the victim of assault or other degrading treatment at the hand of the man in question. We have also learned that foreign women often feel forced to remain in the relationship for fear that they will otherwise be expelled.

In our view, the findings of our investigation support the conclusion that women in this type of relationship run a much greater risk of violence at the hand of their husband or common-law spouse than other women. However, the evidence is inconclusive and we do not think that it is possible to make any statement about how much greater that risk might be.

Our proposals

Our survey shows that it is almost exclusively *women* who come to harm in relationships based on links with a person domiciled in Sweden, and our deliberations should be considered in the light of that fact. However, there are incidents of men also getting into difficulties. For this reason, our proposals are as gender neutral as possible.

The examination of residence permit applications

Before a residence permit is granted in a case involving links with Sweden, the Swedish Immigration Board examines whether or not the relationship is a serious one. Today, this examination is very generous. On the whole, it is only deemed possible to reject an application in cases where it is probable that the relationship is bogus or when there are weighty grounds indicating that the relationship is not a serious one. We propose that this examination process be made more stringent.

Firstly, before a residence permit may be granted, a basic requirement should be that an overall assessment of the situation shows that there is probable reason to believe the relationship to be serious. In comparison with the current procedure, this would imply stricter requirements with regard to proof that the relationship is seriously intended on the part of both parties before a residence permit is granted. In future, it will not be sufficient to ascertain that there are no circumstances that refute the claim that the relationship is a serious one. Furthermore, positive indications that the relationship is seriously intended will be required. For a residence permit to be granted, the relationship in question should, in a certain sense, be an established one.

In the examination of permit applications, the cultural customs of certain countries with respect to marriages arranged by families are taken into account. We have seen many examples showing that even in arranged marriages, some women fare badly, but we do not consider that we have sufficient knowledge or basis for proposing any radical changes with regard to examination procedures. However, the stricter requirements with regard to the serious intent of relationships based on links with persons domiciled in Sweden will automatically lead to a stricter assessment of these cases as well. Only when the relationship can really be proved to be based on a traditional cultural pattern should a residence permit be granted although the parties have only met infrequently and know very little about each other.

Both the applicant and the person domiciled in Sweden should be the subject of a thorough investigation when officials assess whether or not the nature of the relationship is such that it qualifies for a residence permit.

Another requirement before a residence permit can be granted should be that there are no unfavourable circumstances that weigh against such a measure. We propose that within the framework of the examination process there should be scope for taking into account the risk of the applicant coming to harm in the relationship. If there is an obvious risk that the applicant will be subjected to violence or other grave violations in the relationship, then the application for a residence permit should be rejected. Such a risk may exist if the investigation reveals that the person domiciled here has on repeated occasions entered into relationships with foreign nationals and subsequently subjected them to violence. The same should apply if the person in question has been guilty of serious crimes of violence against women or children in some other context.

To ensure that the authorities are able to take into consideration the risk of violence or degrading treatment in their assessment, they must be given access to personal information about the reference person in question.

In formal terms, the Swedish Immigration Board has constitutional support in cases where officials wish to obtain extracts from the police register for use in the investigation of both the foreign national and the person domiciled in Sweden in matters concerning relationships based on links with Sweden. Even if there might be objections – for reasons of personal integrity – to the retrieval of information about the person from police files, the Swedish Immigration Board should have access to this information to enable officials to check it against details supplied in the case. There is no question of information retrieval on a regular basis. Only in those cases where special reasons would indicate that the applicant could become the victim of violence or degrading behaviour in the relationship, do we consider that the

Swedish Immigration Board should make use of this possibility. In order to reduce the possible risk of unauthorized infringements of personal integrity, the Board's right to retrieve information about reference persons should also be restricted to details that are relevant to the assessment of the risk of violence or grave violation in the relationship. Only information concerning suspicion of violations or sanctions under Chapters 3,4, and 6 of the Penal Code and details of injunction orders banning visits should be shown on extracts. Provisions regulating such procedures should be incorporated into the Criminal Records Act and the Decree on Criminal Records.

If there are sufficient grounds for such an action, the authorities may check the details about previous relationships supplied by the person domiciled here against information available in civil registration records.

No special register of reference persons should be kept.

Extension of residence permits

It should be possible to deviate from the two-year rule if the woman or her children are subjected to violence or serious violations in the relationship. In cases where an applicant has been subjected to violence at the hand of the person domiciled in Sweden, the possibility for that applicant to obtain an extension of a residence permit even if the relationship has been terminated should be regulated in the Aliens Act. An individual examination should be undertaken. In each case, account should be taken of the circumstances under which the violation took place, how serious the violation was, and whether it was a question of an isolated incident or a series of systematic violations. In those cases where it is deemed probable that the applicant or that person's child has been subjected to serious and/or repeated violations during the time the couple has lived together, and if it can be assumed that the relationship has been terminated as a result of the violations, then a residence permit should be granted.

The Aliens Act should clearly state that even if the relationship has come to an end, a residence permit can be granted if the applicant has a special link to Sweden or if there are other strong grounds in favour of extending the applicant's residence permit.

The term "special links" to Sweden denotes both family ties and links to the Swedish community.

An overall assessment should be made at the time of the examination to ascertain whether there are sufficiently strong grounds for allowing the applicant to stay in Sweden. An example of a situation that might lead to the granting of residence permits in such cases is when there is an obvious risk that the applicant will become a social outcast upon returning to the country of origin, or that the

foreign national is seriously ill or disabled. There are also a number of applicants who come to harm in relationships based on links with Sweden without having been subjected to violations of such a serious nature that this would qualify them for a residence permit on those grounds alone. However, the overall circumstances in individual cases can appear to be so distressing that expulsion should not be considered as an option.

Information

The Swedish Immigration Board should furnish all applicants with detailed information about the procedures involved in the deferred examination of immigration cases and its consequences via the foreign missions. The applicant should also be informed about opportunities for access to information and material on the case prior to a decision.

The community information supplied to immigrants when they arrive in Sweden should contain details of where they can turn for help and support if they are subjected to violence.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)

dels att 2 kap. 4 och 5 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 kap. 4 d och 4 e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 4 §

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 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,

4. en utlänning som annars har särskild anknytning till Sverige,

5. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller

6. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

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, *om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,*

Uppehållstillstånd får också ges till en utlänning som, utan

att de villkor som anges under första stycket 1 är uppfyllda,

1. är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, eller

2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en sådan person,

om det bedöms som sannolikt att förhållandet är seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel.

4 d §

En utlänning som beviljas uppehållstillstånd med stöd av 4 § andra stycket skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

4 e §

För att en utlänning som erhållit ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 4 d § skall ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd krävs att förhållandet består.

När utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får permanent uppehållstillstånd ges. Om det föreligger särskilda skäl får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens utgång.

Har förhållandet upphört får uppehållstillstånd ändå ges om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,

2. förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet utsatts för våld eller för handling som innefattar allvarlig kränkning av utlänningens eller barnets frihet eller frid, eller

3. andra starka skäl talar för att sökanden skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

5 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

- | | |
|--|---|
| 1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §, | 2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här, eller |
| 3. det annars finns synnerliga skäl. | 4. det annars finns synnerliga skäl. |

Vad som föreskrivs i första stycket hindrar inte heller att uppehållstillstånd beviljas med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1-4, om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen hade skett före inresan i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1965:94) om polisregister m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister skall meddelas, när framställning därom görs av

1. justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, *den centrala utlänningsmyndigheten*, länsstyrelse, länsrätt, polismyndighet, allmän åklagare eller Alkoholinspektionen;

1. Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän, Rikspolisstyrelsen, *Statens invandrarverk*, länsstyrelse, länsrätt, polismyndighet, allmän åklagare eller Alkoholinspektionen;

2. annan myndighet, om och i den mån regeringen för ett visst slag av ärenden eller för särskilt fall ger tillstånd därtill;

3. enskild, om han behöver utdraget för att ta till vara sin rätt i främmande stat, för att få tillstånd att inresa, vistas, bosätta sig eller arbeta i främmande stat, eller för att pröva fråga om anställning eller uppdrag i verksamhet, som avser vård eller som är av betydelse för rikets säkerhet eller för förebyggandet eller beivrandet av brott, och regeringen i förordning medgivit att utdrag eller upplysning lämnas för sådant ändamål eller, i annat fall, om den enskilde styrker att hans rätt är beroende av upplysning ur registret och regeringen medger att upplysningen meddelas.

Regeringen kan förordna att en myndighet som avses i första stycket får ha terminalåtkomst till polisregister.

I utdrag som begärs av Statens invandrarverk i ett ärende enligt 2 kap. 4 § andra stycket eller 4 e § utlänningslagen (1989:529) och som avser annan än den prövningen gäller, får det endast tas med uppgifter om

1. påföljd som dömts ut eller genom godkänt strafföreläggande förelagts för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken,

2. misstanke om brott enligt
3, 4 eller 6 kap. brottsbalken,
och

3. besöksförbud enligt lagen
(1988:688) om besöksförbud.

Statens invandrarverk skall
informera den myndighet som
lämnar utdraget att begäran
avser annan än den prövningen
gäller.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

3 Förslag till Förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)

Härigenom föreskrivs i fråga om polisregisterkungörelsen (1969:38)
dels att 17 § skall ha följande lydelse,
dels att det i kungörelsen skall införas en ny paragraf, 19 a §, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Utdrag av Rikspolisstyrelsens polisregister meddelas på framställning
av

1. Kriminalvårdsstyrelsen i fråga om den som söker anställning inom kriminalvården, styrelsen, regionmyndighet, anstalt eller häkte inom kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt eller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. samt Kriminalvårdsnämnden, när uppgiften behövs för prövning av en fråga om villkorlig frigivning,

2. Riksbanken i fråga om bevaknings- och transportpersonal,

3. larminstallationsföretag, som avses i lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m., i fråga om den som söker sådan anställning i företaget i vilken ingår befattning med larminstallationer,

4. statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet eller enskild sammanslutning eller person som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom, i fråga om den som söker sådan anställning,

5. Försvarsmakten i fråga om den som söker anställning i utlandsstyrkan inom myndigheten,

6. chefen för Justiedepartementet eller den han eller hon be-
myndigar därtill för utredning i ärende enligt lagen (1991:572) om
särskild utlänningskontroll eller i ärende om nåd i brottmål, i ärende
om upphävande av domstols beslut om utvisning på grund av brott
enligt utlänningslagen (1989:529) eller i ärende om överförande av
straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samar-
bete rörande verkställighet av brottmålsdom, i fråga om den som
prövningen gäller,

7. chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill samt Utlänningsnämnden för utredning i ärende om prövning enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen (1989:529), i fråga om den som prövningen gäller,

7. chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill samt Utlänningsnämnden för utredning i ärende om prövning enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen (1989:529), i fråga om den som prövningen gäller *och i fråga om annan än denne i ärenden som avses i 2 kap. 4 § andra stycket och 4 e § utlänningslagen,*

8. enskild, om han genom intyg av svensk beskickning eller svenskt konsulat eller genom egen på heder och samvete avgiven skriftlig försäkran styrker att han för sin rätt i främmande stat är beroende av utdrag av polisregister eller att han ämnar inresa, vistas, arbeta eller bosätta sig i främmande stat och det för Rikspolisstyrelsen är känt att den statens myndigheter kräver sådant registerutdrag för att bevilja inrese-, uppehålls-, arbets-, eller bosättningstillstånd,

9. Finansinspektionen för utredning i ärende om lämplighetsprövning av styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, verkställande direktör, ställföreträdare till verkställande direktör i banker, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag och försäkringsbolag i fråga om den som prövningen gäller; detsamma gäller för utredning i ärende om större ägare i bankaktiebolag, medlemsbanker, försäkringsaktiebolag, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag,

10. Lotteriinspektionen för utredning i ärende om prövning enligt lotterilagen (1994:1000) att få anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel, i fråga om den som prövningen gäller,

11. Fastighetsmäklarnämnden för utredning i ärende om lämplighetsprövning enligt fastighetsmäklarlagen (1995:400), i fråga om den som prövningen gäller,

12. Revisorsnämnden för utredning i ärende om lämplighetsprövning enligt lagen (1995:528) om revisorer, i fråga om den som prövningen gäller,

13. Sprängämnesinspektionen för utredning i ärende om lämplighetsprövning enligt förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor, i fråga om den som prövningen gäller,

14. Totalförsvarets pliktverk och Försvarsmakten i fråga om totalförsvarspliktiga som skrivs in eller är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

15. Chefen för Finansdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill för utredning i ärende om sådan lämplighets-

prövning som avses i punkt 9 i fråga om den som prövningen gäller utom såvitt avser kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag.

19 a §

I utdrag som begärs av chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill eller Utlänningsnämnden med stöd av 17 § 7 i denna kungörelse, i fråga om annan än den prövningen gäller, får det endast tas med uppgifter om

1. påföljd som dömts ut eller genom godkänt strafföreläggande förelagts för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken,

2. misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, och

3. besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud.

Chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill eller Utlänningsnämnden skall informera den myndighet som lämnar utdraget att begäran avser annan än den prövningen gäller.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999.

Del I

Bakgrund

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens direktiv

Anknytningsutredningen (A 1996:01) har i uppdrag att undersöka hur man skall kunna undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person, när risken bedöms som påtaglig att den utländska medborgaren kommer att utsättas för misshandel eller annan kränkande behandling av den här bosatta personen (dir. 1996:8).

Bakgrunden till uppdraget anges i direktiven vara att det från olika håll påtalats att kvinnor som beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man i vissa fall utsätts för misshandel eller annan kränkande behandling av mannen och att vissa män upprepade gånger inleder förhållanden med utländska kvinnor som de sedan misshandlar. Det har enligt direktiven vidare gjorts gällande att de utländska kvinnorna i många fall känner sig tvingade att stanna kvar i förhållandet därför att de, i enlighet med reglerna om s.k. uppskjuten invandringsprövning, beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som blir permanent först om förhållandet varat i två år. Enligt direktiven måste de signaler som förts fram i den allmänna debatten tas på allvar. Det kan inte accepteras att utländska medborgare, ofta kvinnor, lockas till Sverige av personer, ofta män, som behandlar dem illa. Som underlag för en rättvisande bedömning av hur de påtalade missförhållandena skall kunna åtgärdas sägs det att det till en början krävs en undersökning av problemens vidd. Detta bör ske genom en noggrann kartläggning av problemet att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person som kan befarias behandla dem illa. Härvid skall utredningen ta reda på hur vanligt det är att utländska medborgare blir utsatta för övergrepp i dessa sammanhang, vilket kön och vilket medborgarskap de utsatta personerna har samt hur vanligt det är att samma person gör sig skyldig till upprepade övergrepp. Utredningen skall vidare kartlägga vilken inverkan en sprucken anknytning har för frågan om uppehållstillstånd. Utredningen skall också ta reda på om, och i så fall i vilken utsträckning, det förekommer att uppgifterna i belastningsregister avseende den i Sverige boende personen beaktas.

Härefter skall möjligheterna att åtgärda problemen inom det nuvarande regelsystemets ram analyseras. Som exempel på en sådan åtgärd anges möjligheten att sprida information i de ursprungsländer som är vanligast förekommande i dessa sammanhang.

Utredningen skall enligt direktiven även undersöka möjligheterna att i anknytningsärendena använda belastningsuppgifter om i Sverige bosatta personer. Härvid skall utredningen överväga lämpligheten av att begära in sådana belastningsuppgifter. Utredningen skall också överväga hur inhämtade belastningsuppgifter bör användas. Olika tänkbara varianter anges. En möjlighet skulle kunna vara att SIV använder uppgifterna vid bedömningen av om förhållandet är seriöst. En annan möjlighet skulle kunna vara att uppgifterna delges den utländska medborgaren i samband med att han eller hon ansöker om uppehållstillstånd för att den sökande skall beredas tillfälle att ta ställning till en återkallelse av ansökan.

Ordningen med uppskjuten invandringsprövning hade när direktiven beslutades nyligen bedömts av Flyktingpolitiska kommittén. Kommittén förordade i betänkandet *Svensk Flyktingpolitik i globalt perspektiv* (SOU 1995:75 s. 164) att systemet med uppskjuten invandringsprövning borde behållas. Mot denna bakgrund bör enligt direktiven utredningens förslag inte innefatta överväganden om uppskjuten invandringsprövning.

Syftet med uppdraget anges främst vara att få till stånd ett skydd för de drabbade. Behovet av att skydda dem måste dock nog vägas mot båda parter rätt till skydd för sitt privatliv. En viktig del av uppdraget sägs därför vara att undersöka hur skyddet för de utländska medborgarna skall kunna ökas samtidigt som parternas integritet och privatliv åsidosätts i så liten utsträckning som möjligt.

Utredningen skall lägga fram de författningsförslag som eventuellt behövs.

Direktiven är intagna som *bilaga 1* till betänkandet.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen påbörjade sitt arbete i maj 1996. Vi har haft 14 sammanträden varav ett kombinerades med ett studiebesök på SIV i Norrköping och ett med ett studiebesök på Utlänningsnämnden i Stockholm.

En viktig del av utredningens arbete har varit att göra en kartläggning rörande eventuella missförhållanden i de relationer som i dagligt tal kallas snabba anknytningar. För att få fram register över de ärenden där utländska personer från och med år 1992 och framåt fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av en snabb anknytning, har vi fått hjälp av avdelningsdirektören Krister Isaksson på SIV. Vi har därefter valt att särskilt studera samtliga ärenden rörande en snabb

anknytning som inkom år 1992 till SIV och där fråga om utvisning uppkommit. Vi har också, mera slumpmässigt, gått igenom några ärenden hos Utlänningsnämnden där anknytningsförhållandet upphört efter det att kvinnliga sökande utsatts för våld i förhållandet.

Vidare har vi låtit genomföra en intervjuundersökning. SCB har varit ansvariga för projektet. SCB har intervjuat 589 utländska kvinnor med permanent uppehållstillstånd om vad som förevarit i förhållandet under den tid kvinnorna hade tidsbegränsat uppehållstillstånd.

För att ta del av kvinnojourernas erfarenheter, har vi anordnat fyra hearingar runt om i landet med representanter för kvinnojourerna. Vi har dessutom i samma syfte anordnat en hearing med företrädare för socialtjänsten och olika samverkansgrupper inom sjukvården. Därutöver har utredningens ordförande och sekreterare besökt Riks-kvinnocentrum i Uppsala och RIFFI i Stockholm.

Utredningen har också sammanträffat med företrädare för ett projekt i Strängnäs stift i vilket filippinska kvinnors situation i Sverige sedan de kommit hit på grund av äktenskap eller samboförhållande med en här bosatt man kartlagts. För att erhålla mer allmän information om våld mot kvinnor har vi studerat främst SCB:s och BRÅ:s statistik härom. En av utredningens experter, Klara Selin, har gjort en specialbearbetning av SCB:s offerundersökningar beträffande våldsbrott mot kvinnor.

Utredningens ordförande och sekreterare har besökt svenska ambassaden i Warszawa för att studera handläggningen av ansökningsärenden och i samband med detta besök också träffat företrädare för en kvinnojour i Polen, Centrum Praw Cobiet.

Vi har studerat gällande bestämmelser om anhöriginvandring i våra nordiska grannländer och Tyskland. Utredningens ordförande, sekreterare och en av utredningens experter har besökt Det kongelige Justis- og politidepartement, utlendingsavdelningen, i Oslo. Utredningens ordförande och sekreterare har också besökt Udlændingestyrelsen i Köpenhamn.

Vi har genomfört en mindre undersökning av några slumpmässigt utvalda manliga referenspersoners förekomst i polisregister.

2 Frågans tidigare behandling

2.1 Diskrimineringsombudsmannens rapport

I april 1988 gav regeringen ombudsmannen mot etnisk diskriminering, DO, i uppdrag att förutsättningslöst utreda behovet av åtgärder mot s.k. etnisk kontaktförmedling (dnr IP 1509/88). Uppdraget utmynnade i en rapport från DO den 14 februari 1989 (dnr 264/88). I syfte att försöka kartlägga den faktiska omfattningen av detta slags förmedling tog DO:s kansli kontakt med ett stort antal personer som kunde förväntas ha information att lämna. DO försökte också få inblick i hur många kontaktförmedlingar som fanns och deras verksamhet. Vidare gick DO igenom ett antal ärenden hos SIV som gällde ansökningar om uppehållstillstånd från kvinnor i de länder som framför allt nämndes i samband med förmedlingsverksamhet, nämligen Filippinerna, Polen och Thailand. DO konstaterade att efterforskningarna inte gav belägg för att den förmedling som beskrevs i massmedierna förekom i någon betydande omfattning. Främst av detta skäl föreslog DO inte några åtgärder direkt riktade mot sådan förmedling.

Under arbetets gång framfördes synpunkter till DO som inte hänförde sig till förmedlarens roll utan syftade på problemet att män kan sätta i system att "importera" kvinnor hit. Vissa menade att mannens bakgrund måste spela in vid tillståndsgivningen. Om mannen upprepade gånger förekommit som en s.k. anknytningsperson i förhållanden som brustit, borde detta leda till att ansökan om uppehållstillstånd från den nya kvinnan avslogs eller i vart fall borde kvinnan genom invandringsmyndighetens försorg få kännedom om mannens bakgrund. DO uttalade som sin mening att SIV:s uppgift är att pröva utlänningars rätt att vistas och bosätta sig här i landet, inte att pröva den här bosatta personens rätt att förena sig med utlänningen. Redan av detta skäl ansågs det betänkligt att registrera de härvarande anknytningspersonerna. Dessutom sade DO att en sådan registrering knappast skulle stå i överensstämmelse med de principer som ligger till grund för datalagen (1973:289) och att om registrering ändå genomfördes måste man fråga sig hur de uppgifter som blev tillgängliga skulle få användas med hänsyn till sekretessaspekter. DO ansåg i och för sig att informationen om den i Sverige bosatta personen skulle kunna underlätta avslöjandet av rena skenförhållanden,

vilket vore en fördel. I övrigt skulle enligt DO sådan information kunna användas i det välmenande syftet att informera kvinnan om hennes partner eller till att meddela avslagsbeslut därför att förhållandet bedömdes ha små möjligheter att utvecklas gynnsamt. DO ansåg dock att prövningen av ärendena om uppehållstillstånd redan var tillräckligt integritetskränkande i det att människor hörs om intima detaljer ur sina liv; en prövning som knappast vore tänkbar för människor som bor här i landet. Att utlänningsmyndigheterna mer ingående än vad som sker idag skulle syna och bedöma enskilda människor och deras inbördes förhållande, skulle enligt DO innebära ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten och dessutom innefatta moment av etnisk diskriminering. Härtill kom att utlänningsmyndigheten i än högre grad än i dag skulle fungera som en överförmyndare och censor. Därtill lade DO rent praktiska aspekter på frågan. Det beräknades att registreringen skulle komma att innebära mer än 10 000 uppgifter årligen. Det var, enligt DO, tveksamt om den eventuella nyttan skulle motsvara merarbetet med en så omfattande registrering.

Av samma skäl som de som anfördes mot en registrering av den i Sverige bosatta personen - samhället bör inte fungera som förmyndare och censor i förhållande till enskilda, vuxna människor - ansåg DO inte heller att utlänningsmyndigheternas första prövning av anknytningen borde vara strängare. Således avslogs tanken på att parterna borde ha bött tillsammans en längre tid för att kvinnan skulle beviljas uppehållstillstånd. I stället ansåg DO att insatserna måste inriktas på att på olika sätt stödja kvinnor som kommer hit. Redan när kvinnorna ansöker om uppehållstillstånd första gången borde de få en allmänt hållen information om invandringsbestämmelserna och därmed sammanhängande problem. I de fall där kvinnorna drabbas av problem påpekade DO att kvinnojourerna har en stor betydelse.

I rapporten tog DO även upp frågan om uppskjuten invandringsprövning. Härom uttalades att detta system borde tillämpas så att utvisning inom tvåårsperioden skulle kunna ske enbart om det påvisades att det var fråga om ett skenförhållande.

DO överlämnade rapporten till regeringen. Den 12 september 1991 lämnade regeringen rapporten vidare till SIV och gav samtidigt SIV i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som behövs för att stärka utländska kvinnors ställning (se avsnitt 2.2). Regeringen uttalade att ytterligare åtgärder med anledning av DO:s rapport inte var aktuella att vidta.

2.2 SIV:s rapport m.m.

SIV har övervägt olika åtgärder för att komma tillrätta med problemet att vissa män sätter i system att inleda förhållanden med kvinnor från andra länder som de sedan utsätter för våld.

I en rapport till regeringen år 1992, Kvinna och invandrare, med anledning av ett regeringsuppdrag (dnr IP 1358/89) lämnade SIV förslag som skulle kunna förebygga att utländska kvinnor lockas till Sverige under falska förespeglingar. Ett sådant förslag var att polisen vid sin utredning av anknytningsfall regelmässigt införskaffade ett polisregisterutdrag rörande mannen.

SIV återkom i denna fråga genom en skrivelse till regeringen i november 1993 (dnr Ku 93/3733/MP och Ju 94/270). I skrivelsen begärde SIV utökade möjligheter att få tillgång till utdrag/upplysningar om innehållet i kriminal- och polisregister. Avsikten var enligt SIV att ta innehållet i registerutdraget i beaktande vid handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Regeringen sände SIV:s begäran vidare till Rikspolisstyrelsen för yttrande. Rikspolisstyrelsen svarade i maj 1995 att det enligt dess uppfattning fanns författningsmässigt stöd för att SIV skulle kunna erhålla utdrag ur polisregister vid utredning i anknytningsfall och att någon utökad möjlighet att få utdrag av kriminalregister inte var erforderlig. SIV återkallade därefter sin begäran hos regeringen.

I SIV:s anslagsframställning för budgetåret 1995/96 påtalade SIV att ett alternativ till begäran om att få tillgång till kriminal/polisregisterutdrag avseende mannen skulle kunna vara att verket för ett register över de män som kvinnorna refererar till. I anslagsframställningen anförde verket också att det ansåg att regeringen borde överväga om det fanns skäl att aktualisera frågan om kontaktförmedlingarnas verksamhet eftersom dessa tycktes ha accelererat på senare tid.

I nämnda anslagsframställning redovisade SIV en studie som verket gjort under år 1994 avseende utländska personer som under perioden 1988-1993 fått tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt make/maka eller sambo och senare fått permanent uppehållstillstånd på grund av denna anknytning. Studiens syfte var att, beträffande ett antal nationaliteter, få en överblick över andelen förhållanden som upphört efter det att permanent uppehållstillstånd beviljats och undersöka huruvida stor åldersskillnad var signifikant för spruckna förhållanden. Antalet studerade nationaliteter var 17 stycken. Det slumpmässiga urvalet bestod totalt av 408 personer. Kriteriet för att förhållandet upphört var att parterna hade olika adresser efter det att permanent uppehållstillstånd beviljats. Andelen förhållanden som upphört var totalt 29 %. Det förelåg dock stora skillnader mellan de olika nationaliteterna. I de

ärenden där de sökande kommit från Algeriet, Marocko och Tunisien hade minst 50 % av förhållandena upphört. I dessa fall var samtliga sökande män. I de fall sökandena kommit från Ryssland hade 48 % av förhållandena upphört. I dessa fall var samtliga sökande kvinnor. (Uppgiften om sökandenas kön är hämtad från bet. 1994/95:SfU16 s. 40.) I de fall där de sökande kom från Brasilien, Etiopien, Filippinerna och Sri Lanka hade mindre än 20 % av förhållandena upphört. I de fall där de sökande kom från Iran hade 23 % av förhållandena upphört och i de fall där de sökande kom från Thailand var andelen förhållanden som upphört 29 %. I 30 % av det totala antalet förhållanden som upphört var åldersskillnaden mellan parterna mer än 10 år.

2.3 Motioner

I olika motioner till riksdagen har krav framförts om att SIV regelmässigt skall få tillgång till innehållet i kriminalregister eller polisregister avseende den i Sverige boende personen för att verket skall kunna beakta eventuella belastningsuppgifter vid handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Justitieukskottet har avstyrkt motionerna (bet. 1993/94:JuU19 och bet. 1994/95:JuU21). Utskottet anförde vid första tillfället att det inte förekommer i något fall att ett kriminalregisterutdrag beträffande en person kan utfås för att utgöra beslutsunderlag i ett ärende om uppehållstillstånd för en annan person och att det undandrar sig utskottets bedömning att avgöra om det finns anledning att ändra denna ordning eftersom det inte har beredningsansvaret för frågor om uppehållstillstånd. Vid andra tillfället anförde utskottet att frågan var under övervägande i regeringskansliet. Riksdagen har vid båda tillfällena godkänt betänkandena (rskr. 1993/94:229 och 1994/95:378).

Frågor som har anknytning till ordningen med uppskjuten invandringssprövning har tagits upp i åtskilliga motioner. Socialförsäkringsutskottet har vid flera tillfällen behandlat motionsyrkanden om en översyn och ändring av tvåårsregeln (se bl.a. bet. 1993/94:SfU14 och bet. 1994/95:SfU16 samt bet. 1996/97:SfU5). Utskottet har i de två förstnämnda betänkandena anført att det tills vidare är nödvändigt att, när uppehållstillstånd söks på grund av en nyligen etablerad anknytning till en person bosatt i Sverige, avgöra frågan om permanent uppehållstillstånd först vid en senare tidpunkt. Enligt utskottet skulle det, som också framhölls i prop. 1983/84:144, utan en sådan möjlighet att pröva om det förhållande som åberopas som stöd för ansökningen är seriöst, bli nödvändigt att iaktta en synnerligen restriktiv hållning till invandring på denna grund, särskilt som stora svårigheter föreligger att redan före inresan göra en tillfredsställande utredning rörande allvaret i parternas förhållande. Från den utgångs-

punkten ansåg utskottet att ordningen var till förmån även för de sökande. Utskottet sade sig emellertid ha förståelse för att reglerna kan upplevas negativt men påpekade att när ett äktenskap eller sammanboende bryts före tvåårsperiodens utgång, samtliga omständigheter i det enskilda fallet beaktas och största möjliga hänsyn tas till om ett förhållande brustit på grund av misshandel eller andra allvarliga trakasserier. Utskottet har mot denna bakgrund inte varit berett att förorda någon ändring av reglerna. Riksdagen biföll betänkandena (rskr. 93/94:263, och 94/95:401). I bet. 1996/97:SfU5 anförde utskottet (s. 55) att de motioner angående uppskjuten invandringsprövning som väckts med anledning av prop. 1996/97:25 och regeringens skrivelse 1996/97:24 samt under den allmänna motionstiden 1996/97 har sin bakgrund i de stora problem reglerna medför för kvinnor som lockas till Sverige av män som sedan misshandlar dem eller på annat sätt behandlar dem illa. Utskottet uppgav att regeringen tagit problemen på allvar och tillsatt en särskild utredare. Utskottet redogjorde för innehållet i utredningsdirektiven och förklarade sig därefter anse, på grund av det pågående utredningsarbetet, att några tillkännagivanden till regeringen inte var påkallade med anledning av motionerna.

2.4 Kvinnovåldskommissionen

I Kvinnovåldskommissionens (dir. 1993:88) huvudbetänkande, Kvinnofrid (SOU 1995:60), togs de speciella problemen för kvinnor med invandrarbakgrund upp i ett kapitel om vissa särskilt utsatta kvinnor. Härvid berördes såväl frågan om de negativa konsekvenserna av den uppskjutna invandringsprövningen som SIV:s tillgång till uppgifter ur kriminal- och polisregister. Kvinnovåldskommissionen ansåg att frågan om hur invandrade kvinnor som utsätts för våld av sina män skall kunna tillförsäkras rätten att få stanna i landet borde utredas i särskild ordning samt att SIV:s begäran om tillgång till belastningsuppgifter beträffande de i Sverige bosatta männen var rimlig.

En sammanställning av remissyttrandena över betänkandet finns i Ds 1996:28. Ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet och en proposition är att vänta under våren 1998.

3 Invandringsregleringen, internationella förpliktelser och utländska förhållanden m.m.

Sverige har en reglerad invandring. För att en utländsk person skall få resa in i och vistas i Sverige skall vissa krav vara uppfyllda. De flesta förutsättningar som gäller framgår av utlänningslagen och utlänningsförordningen. I avsnitt 3.1 redogör vi bl.a. för förutsättningarna för vistelse i Sverige och då särskilt för vad som gäller för makar och sambor till i Sverige bosatta personer i de fall det rör sig om en snabb anknytning. I avsnitt 3.2 behandlar vi Europakonventionen, FN:s barnkonvention samt en EU-resolution angående familjeåterförening. Slutligen redogör vi i avsnitt 3.3 för bestämmelserna angående uppehållstillstånd på grund av anknytning till make/maka eller sambo i våra nordiska grannländer och Tyskland.

3.1 Om vistelse i Sverige

De grundläggande kraven för att en utlänning skall få resa in i och vistas i Sverige finns angivna i utlänningslagen och i utlänningsförordningen. Sålunda skall en utlänning ha pass, visering eller uppehållstillstånd och om han eller hon skall arbeta här, arbetstillstånd. Det finns dock åtskilliga undantag från grundreglerna, bl.a. för nordbor och EES-medborgare.

3.1.1 Pass

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall enligt 1 kap. 2 § första stycket UtL ha pass. Undantag från passkravet finns i utlänningsförordningen. Enligt 1 kap. 1 § första stycket UtIF behöver en utlänning som är medborgare i ett annat nordiskt land och som kommer till Sverige direkt från ett sådant land inte ha pass vid inresa eller vistelse i Sverige. En utlänning som har permanent uppehållstillstånd behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige (1 kap. 1 § andra stycket UtIF). En utlänning som är under 16 år behöver inte ha eget pass för inresa eller vistelse i Sverige, om barnet följer med en vuxen

person vars pass innehåller uppgifter som behövs för att fastställa barnets identitet (1 kap. 1 § tredje stycket). Bestämmelserna om passkrav kan dock inte ses isolerade från övriga bestämmelser i utlänningslagen. Således kan t.ex. en utlänning som är i behov av skydd dvs. flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt inte vägras att resa in och vistas här enbart av det skälet att han eller hon saknar pass.

3.1.2 Visering

Med visering avses ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid (2 kap. 1 § första stycket UtlL). Visering beviljas såväl för rena turistbesök som besök hos släktingar och även för tidsbegränsat arbete. En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall enligt 1 kap. 3 § UtlL ha visering om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. I 2 kap. 1 § UtlF anges vilka övriga utlänningar som är undantagna från kravet på visering. Det gäller medborgare i de västeuropeiska länderna samt ett stort antal utomeuropeiska stater. Av 2 kap. 1 § andra stycket UtlL framgår att visering får ges för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle om inte regeringen föreskriver annat. Genom en i oktober 1995 genomförd ändring i 2 kap. 6 § UtlF får visering ges även för längre tid än tre månader, dock högst för ett år, om det föreligger särskilda skäl. Ändringen har gjorts för att göra det möjligt att ge en visering för exempelvis släktbesök under en något längre tid och därmed undvika att utlänningen måste söka uppehållstillstånd för besök. Den som har en gällande visering är undantagen från kravet på uppehållstillstånd (2 kap. 6 § tredje stycket UtlF).

3.1.3 Upphålls- och arbetstillstånd

Huvudprinciper

En utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader skall enligt 1 kap. 4 § UtlL ha uppehållstillstånd om inte utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Enligt 2 kap. 2 § UtlL innebär uppehållstillstånd tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Tidigare gällde att en utlänning som fick stanna i Sverige normalt beviljades ett första uppehållstillstånd för ett år och permanent uppehållstillstånd meddelades först därefter. Sedan år 1985 gäller emellertid att den som beviljas tillstånd för bosättning i Sverige normalt beviljas permanent uppehållstillstånd från början. I samband med denna ordnings tillkomst anfördes dock att SIV liksom tidigare alltid bör ha frihet att välja att

utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även om utlänningen avser att bosätta sig här (prop. 1983/84:144 s. 88).

I de fall då uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning till en här bosatt person och förhållandet inte är etablerat sedan tidigare, tillämpas systemet med uppskjuten invandringsprövning. I dessa fall utfärdas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Den som får ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd blir folkbokförd i Sverige eftersom presumptionen är att permanent uppehållstillstånd så småningom kommer att beviljas.

Av 1 kap. 5 § UtiL framgår att en utlänning skall ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands, om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Upphålls- och arbetstillstånd för medborgare i EES-stater och deras anhöriga

Den 1 januari 1994 trädde avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) i kraft, vilket bland annat innebär att särskilda regler för uppehållstillstånd gäller för utlänningar som är medborgare i de länder som omfattas av EES-avtalet, dvs. EU-staterna och Lichtenstein samt Norge och Island.

Den fria rörligheten för personer ger rätt för EES-medborgare att ta anställning, starta egen verksamhet, tillhandahålla eller ta emot tjänster, studera eller leva av egna medel i en annan EES-stat. Något krav på arbetstillstånd ställs inte.

Enligt 3 kap. 5 a § UtiF beviljas en medborgare i EES-stat som visar upp ett giltigt pass eller identitetskort, och dessutom uppfyller något av villkoren i paragrafens andra till sjunde stycke, uppehållstillstånd i flertalet fall för fem år.

Enligt 3 kap. 5 b § UtiF ges make eller maka till en utlänning som fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av medborgarskap i en EES-stat samma typ av tillstånd som EES-medborgaren, oavsett medborgarskap. Detsamma gäller barn under 21 år. Barn över 21 år och föräldrar till någon av makarna beviljas tillstånd om de är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning. För föräldrar till vissa kategorier medborgare i EES-stater är en förutsättning för uppehållstillstånd att de har tillräckliga medel för sin försörjning och i vissa fall krävs dessutom att de har en heltäckande sjukförsäkring om de inte kommer att omfattas av svensk socialförsäkring.

Enligt 3 kap. 7 a § UtiF skall en ansökan om uppehållstillstånd kunna bifallas även om ansökan görs eller prövas när utlänningen befinner sig i Sverige, om ansökan görs av en utlänning som är medborgare i en EES-stat eller en medlem av sådan utlännings familj.

Uppehållstillstånd för familjemedlem får enligt 3 kap. 5 c § UtlF återkallas om anknytningen till medborgaren i EES-staten bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

EES-reglerna är på flera punkter mer långtgående än de regler som gäller för anhöriga enligt utänningslagstiftningen i övrigt. EES-reglerna gäller dock endast make/maka, inte sambo. EG-domstolen har emellertid uttalat att om en medborgare i en medlemsstat enligt nationella regler har rätt att ha en sambo boende hos sig så skall denna rättighet tillkomma medborgare i medlemsstater som vistas i den staten (EG-domstolens mål 59/8 1986 ECR 1283, Florence Reed).

I Sverige gäller att en utlänning som inte är medborgare i ett land som ingår i EES och som söker uppehållstillstånd här på grund av sammanboende med en här bosatt EES-medborgare, utan att förhållandet sedan tidigare är etablerat, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om sex månader. Uppehållstillståndet förlängs om förhållandet består.

En utlänning som är medborgare i ett land som ingår i EES är enligt 4 kap. 1 § UtlF undantagen från kravet på arbetstillstånd. Undantaget gäller även, oavsett medborgarskap, make/maka eller sambo till en sådan utlänning, samt deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning.

Uppehålls- och arbetstillstånd för anhöriga till nordiska medborgare

Som tidigare nämnts krävs inte uppehållstillstånd för nordiska medborgare. Enligt 3 kap. 5 b § UtlF skall en utlänning som är anhörig till en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge och som inte själv är medborgare i något av dessa länder, beviljas uppehållstillstånd i fem år under förutsättning att den medborgare som utlänningen har anknytning till uppfyller något av villkoren i 5 a § andra till sjunde styckena. Anhörigkretsen är densamma som till medborgare i EES-länder. Uppehållstillståndet får enligt 3 kap. 5 c § återkallas om anknytningen bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

Någon särreglering vad gäller arbetstillstånd för utomnordiska anhöriga till nordiska medborgare finns inte. Eftersom de nordiska länderna antingen är medlemmar i EU (Danmark och Finland) eller har anslutit sig till EES-avtalet (Island och Norge) gäller reglerna som avser medborgare i EES-stater även medborgarna i de nordiska länderna. Detta medför att inte heller beträffande anhöriga till nordiska medborgare krävs arbetstillstånd.

3.1.4 Villkor för uppehållstillstånd

Enligt den svenska utlänningslagstiftningen beviljas uppehållstillstånd i Sverige efter två olika principer. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har *rätt* till uppehållstillstånd. Detta regleras i 3 kap. utlänningslagen. Grundläggande för dessa bestämmelser är att utlänningen, om han eller hon uppfyller kriterierna, har rätt att stanna i Sverige med vissa angivna undantag. Bestämmelserna bygger bl.a. på konventionsåtaganden från svensk sida, främst 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen, och 1967 års tilläggsprotokoll angående flyktingars rättsliga ställning. (SÖ 1954:55 och SÖ 1967:45). Dessa regler kommer inte att behandlas närmare här.

I 2 kap. utlänningslagen regleras övriga möjligheter att få uppehållstillstånd i Sverige. I dessa fall föreligger inte någon absolut rätt till uppehållstillstånd utan uppehållstillstånd *får* ges i vissa fall. Såväl formella som materiella krav ställs upp i lagen. Uppehållstillstånd ges huvudsakligen på tre olika grunder, dels till vissa anhöriga, dels av humanitära skäl och dels av arbetsmarknadsskäl. Bestämmelserna har nyligen varit föremål för översyn och nya regler gäller från och med den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:25). Den grundläggande bestämmelsen återfinns i 2 kap. 4 § UtlL (SFS 1996:1379).

Anhörigkretsen

Uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning på grund av anknytning till en i Sverige bosatt make/maka eller sambo (2 kap. 4 § första stycket 1 UtlL). Uppehållstillstånd får också beviljas personer som inte är gifta eller sammanboende med någon här i landet och som skall komma hit för att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande. I dessa fall beviljas tillstånd enligt 2 kap. 4 § första stycket 4. I praxis skiljer man mellan två olika typer av anknytningsärenden, nämligen återföreningsfall och fall där förhållandet nyligen etablerats, snabba anknytningar. Detta framgår dock inte av lagtexten. Beträffande förhållanden som nyligen uppstått tillämpas enligt fast praxis ordningen med uppskjuten invandringsprövning. Härvid gäller att om anknytningen upphör under prövotiden utlänningen i normalfallet skall förvägras uppehållstillstånd och utvisas om han eller hon inte frivilligt lämnar landet. Vissa undantag görs dock från denna huvudregel.

För uppehållstillstånd på grund av äktenskap eller samboförhållande krävs enligt rådande praxis att båda parterna fyllt 18 år och att det inte är fråga om månggifte. Homosexuella förhållanden jämföras med heterosexuella.

Uppehållstillstånd kan beviljas den 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 (2 kap. 4 § första stycket 2).

Upphållstillstånd kan också beviljas en nära anhörig som ingått i samma hushåll som den i Sverige bosatta personen (2 kap. 4 § första stycket 3). Före den 1 januari 1997 hade enligt praxis en relativt vid krets av anhöriga rätt att invandra till Sverige. Detta kunde t.ex. gälla såväl föräldrapar som ensamstående föräldrar. I prop. 1996/97:25 bedömde regeringen (s. 113) en rimlig avvägning vara att anhöriga utöver kärnfamiljen i princip skall ha rätt till uppehållstillstånd här endast om de i hemlandet ingått i samma hushållsgemenskap som den härvarande. Det kan här röra sig om hemmavarande, ogifta barn över 18 år eller om föräldrar som i hemlandet tagits om hand av något barn. Gemensamt för de släktingar som kan komma i fråga för uppehållstillstånd på grund av tidigare hushållsgemenskap måste vara att det finns någon form av beroendeförhållande, som gör det svårt för släktingarna att leva i sär. Det innebär att det måste krävas att de levt i samma hushåll omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige och att ansökan om familjeförening görs relativt snart efter det att den härvarande bosatt sig här.

Lagen har utformats som en principiell rätt till familjeåterförening men en individuell prövning skall göras i det enskilda fallet. Detta kommer till uttryck i lagtexten genom att det sägs att uppehållstillstånd *får* beviljas för anhöriga inom kärnfamiljen. I annat fall hade det varit nödvändigt att i lag göra undantag för en rad situationer där det trots att det rör sig om familjemedlemmar av kärnfamiljen inte alltid är rimligt att uppehållstillstånd beviljas. Så kan det t.ex. finnas fall där det av hänsyn till rikets säkerhet eller av vandelsskäl inte är rimligt att tillstånd beviljas. Undantag har också i praxis gjorts för situationer med månggifte och vid äktenskap mellan minderåriga, liksom när det framstår som sannolikt att det rör sig om skenförhållanden eller det uppgivna släktskapet inte stämmer (prop. s. 111).

Det förutsätts att den här bosatta personen har uppehållstillstånd eller är bosatt här utan att behöva sådant tillstånd.

Särskild anknytning och humanitära skäl

Utlänningar som har *särskild anknytning* till Sverige kan beviljas uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § första stycket 4 UtL. Det kan t.ex. röra sig om utlänningar med svenskt påbrå och utlänningar som tidigare vistats i Sverige. Som vi tidigare uppgett får även en sökande som inte är gift eller sambo med någon här i landet men som skall komma hit för att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande beviljas uppehållstillstånd enligt denna punkt.

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 UtL kan en utlänning få uppehållstillstånd i Sverige av *humanitära skäl*. Före den 1 januari

1997 beviljades uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl dels på grund av politisk-humanitära skäl dels på grund av rent humanitära skäl. Uppehållstillstånd på grund av politisk-humanitära skäl beviljades bl.a. personer som flytt undan krig m.m. Sedan den 1 januari 1997 får emellertid de personer som flyr undan krig och miljökatastrofer ett särskilt skydd i 3 kap. 3 § första stycket 2. Därmed avser bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl numera främst personer som har renodlat humanitära skäl (prop. 1996/97:25 s. 285). Detta utesluter dock inte att det även i fortsättningen kan förekomma någon situation där uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl kommer att ges med stöd av 2 kap. 4 § UtL (bet. 1996/97:SfU5 s. 54).

Vad gäller renodlat humanitära skäl finns det inte någon uppräknning av vad som utgör sådana. Invandrapolitiska kommittén uttalade i sitt betänkande Invandringspolitiken - Förslag SOU 1983:29 (s. 155 f.) att det i praxis kan röra sig om exempelvis personer med livshotande sjukdom för vilka adekvat vård inte står att få i hemlandet, men att enbart ekonomiska problem med att få vård i hemlandet inte anses utgöra tillräckliga skäl för tillstånd. Enligt prop. 1988/89:86 s. 147 kan det vara fråga om personer som på grund av sjukdom eller personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd. I ett antal beslut under år 1994 har regeringen slagit fast att uppehållstillstånd på grund av sjukdom endast kan meddelas i undantagsfall, t.ex. när det är fråga om en livshotande sjukdom för vilken vård inte kan beredas i hemlandet eller när det föreligger ett handikapp av synnerligen allvarlig art. I besluten framhålls att de humanitära aspekterna måste vägas mot de ekonomiska åtaganden som kan bli följden av att uppehållstillstånd beviljas. Det sägs också att det i princip bör krävas att vården eller behandlingen kan leda till en förbättring eller att behandlingen är livsnödvändig. Enbart den omständigheten att vården i Sverige håller en högre kvalitetsnivå kan inte utgöra grund för uppehållstillstånd (se bl.a. Utlänningsärenden - Praxis, reg. 23).

Arbetskraft, egna företagare m.fl.

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 6 UtL får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt. De grundläggande principerna för den egentliga arbetskraftsinvandringen fastlades av riksdagen på grundval av prop. 1968:142. Utgångspunkten var att invandrare skulle leva under samma betingelser som befolkningen i övrigt. Redan detta ansågs förutsätta att en reglering skedde av den utomnordiska invandringen. En oreglerad invandring av arbetskraft skulle försämra möjligheterna till sysselsättning för kvinnor, äldre och handikappade. Innan tillstånd till arbetskraftsinvandring lämnades måste det därför

prövas om det var möjligt att fylla arbetskraftsbehovet genom att med utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska medlen underlätta omflyttningar inom landet eller utbilda arbetslösa inom landet till nya yrken. Prövningen av arbetskraftsbehovet skulle ske i ett långt perspektiv. Den utländska arbetskraften skulle inte användas som regulator av arbetskraftstillgången.

Förutsättningarna för arbetstillstånd behandlas inte i lagen. I prop. 1983/84:144, s. 62, sägs att det saknas anledning att räkna med något egentligt behov för Sveriges del av arbetskraftsinvandring under överskådlig tid. Undantag bör enligt propositionen dock kunna ske främst beträffande nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt samt inom vissa andra samhällsområden. Det kan vara fråga om personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av en ny teknik.

Den utomnordiska arbetskraftsinvandringen har varit av utomordentligt liten omfattning under senare år (jfr SOU 1995:75 s. 119).

Med utlänning som har sin försörjning ordnad på något annat sätt avses bl.a. egna företagare, fria yrkesutövare, och pensionärer med pension från hemlandet.

3.1.5 Generella förutsättningar

Vissa formella och materiella förutsättningar gäller generellt för de olika formerna för uppehållstillstånd; främst kravet att tillstånd i princip skall vara beviljat före inresa och kravet på hederlig vandel.

Uppehållstillstånd före inresa

Huvudregeln är enligt 2 kap. 5 § UtIL att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat sådant tillstånd före inresan i landet. Skälet för denna reglering är främst att få till stånd en bättre kontroll över invandringen (prop. 1979/80:96 s. 30). Undantag gäller dock enligt andra stycket 1-3 för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, vid humanitära skäl, eller om det föreligger synnerliga skäl för uppehållstillstånd. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1995 vidgades undantagsmöjligheterna såvitt gäller anhöriga. Enligt 2 kap. 5 § tredje stycket hindrar inte bestämmelsen i första stycket om att utlänningen skall ha utverkat uppehållstillstånd före inresa till Sverige att uppehållstillstånd beviljas med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1-4 om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen hade skett före inresan i Sverige. Bestämmelsen har särskilt betydelse för utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt make/maka eller sambo.

Före den 1 juli 1995 gällde - om en anknytning genom äktenskap eller sammanboende uppkommit efter inresan i Sverige - att tillstånd kunde beviljas antingen om parterna sammanbott cirka ett år eller om de hade eller väntade barn tillsammans. Det ansågs då finnas särskilda skäl för uppehållstillstånd. Av prop. 1994/95:179 (s. 43) framgår att det ansågs att äldre undantagsbestämmelser kommit att få en för snäv utformning. Detta gällde framför allt de fall där utlänningen sökt asyl här och alltså hade rätt att vistas i landet men efter någon tid även åberopade familjeanknytning som skäl för bosättning i Sverige. Det framstod då som stötande om utlänningen, i de fall där det var uppenbart att utlänningen skulle ha beviljats tillstånd om ansökan gjorts före inresan, skulle tvingas återvända till ett kanske avlägset hemland för att därifrån ge in ansökan. Detta ansågs vara ett skäl till att liberalisera bestämmelserna. Ett annat skäl angavs vara ett närmande till de regler som gäller för anhöriga till medborgare i EU/EES-stat. Det framhölls dock i propositionen att huvudregeln måste finnas kvar och att kravet på att uppehållstillstånd skulle vara ordnat före inresan utgjorde ett viktigt led i upprätthållandet av en reglerad invandring. Regeringen ansåg det rimligt att den som kommit hit för en kortare tids vistelse men som under besöket i Sverige träffar någon som han eller hon vill dela sitt liv med återvänder hem för att från hemlandet ge in en ansökan om tillstånd för bosättning här och där avvaktar svar på sin ansökan (anförda prop. s. 42).

I juni 1996 gav regeringen Utlänningsnämnden i uppdrag att i samråd med SIV under hösten 1996 redovisa hur den nya undantagsregeln tillämpats (dnr A96/4564/MP). I Utlänningsnämndens svar till regeringen påpekades att de nya bestämmelserna medfört att sökande med kortare sambotid än ett år fått en fördel med den nya lagstiftningen, eftersom sökandenas ansökan prövas materiellt oavsett om sambotiden understiger ett år och att praxis i detta avseende inneburit en uppmjukning. Däremot ansågs att de sökande som har en längre sambotid än ett år genom lagändringen kommit i ett sämre läge. Detta förklarades med att uppenbarhetsrekvisitet i dessa fall kan leda till att ansökan avslås på grund av att tillståndsgrunden inte är uppenbar, t.ex. på grund av lindrig kriminalitet, anknytning till hemlandet eller att förhållandet etablerats under illegal vistelse i landet. Utlänningsnämnden föreslog vissa lagstiftningsåtgärder som syftade till att reda ut de oklarheter i tillämpningen som ansågs råda.

För närvarande överväger Kommittén (UD 1997:04) om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) frågan i vilken utsträckning det bör vara möjligt att få uppehållstillstånd på grundval av en ansökan som görs efter inresan och där skälet för ansökan är familjeanknytning till Sverige (dir. 1997:20). Denna del av utredningen skall ses mot bakgrund av Utlänningsnämndens utvärdering och skall redovisas med förtur under hösten 1997.

Vandel

Enligt 2 kap. 4 § andra stycket UtL skall vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Bestämmelsen infördes den 1 juli 1995 men innebär i huvudsak en kodifiering av tidigare praxis. Således innebär bestämmelsen att utlänningens förväntade skötsamhet och hederlighet vägs in vid prövningen av ansökan om uppehållstillstånd. Enligt regeringen (prop. 1994/95:179 s. 48) skall förutom lagakraftvunna domar endast otvetydigt konstaterad misskötsamhet beaktas. Vilken tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras är beroende av en bedömning i det enskilda fallet. Härvid görs en vägning mellan tyngden av vandelsanmärkningen och anknytningsens styrka på så sätt att även mindre allvarliga vandelsanmärkningar kan få betydelse när förhållandet är kortvarigt. I propositionen anges att i anknytningsförhållanden där det finns barn med i bilden måste stor hänsyn tas till barnens situation och om de skulle drabbas av en separation från någon av föräldrarna.

Tidigare illegal vistelse i Sverige utgör brott mot utlänningslagen och kan få betydelse vid vandelsprövningen.

Något om försörjning

De flesta EU-länder ställer krav på att försörjningen för efterföljande familjemedlemmar skall vara tryggad innan uppehållstillstånd för dessa beviljas, såvida det inte är fråga om personer som har rätt till uppehållstillstånd enligt EES-reglerna. Sverige har dock inte infört något sådant krav. Det har ansetts att det skulle innebära en markant förändring av gällande praxis att införa försörjningskrav. Flyktingpolitiska kommittén fann i sitt betänkande SOU 1995:75 (s. 164) att försörjningsansvar inte stämmer med de principer som i övrigt råder i svenska samhället och att det kan anses vara oförenligt med de allmänna invandarpolitiska målen att ha en särlagstiftning för invandrare i detta avseende. Regeringen har förklarat sig i nuläget inte vara beredd att lägga fram förslag om någon form av försörjningskrav (prop. 1996/97:25 s. 115). Regeringen uttalade att frågan kräver en grundlig belysning i hela dess vidd, bl.a. beträffande vilka konsekvenser bristande försörjningsförmåga skall få när den inträffar under vistelsen i Sverige och hur en grundtrygghet skall kunna garanteras för alla människor i vårt land som inte själva kan klara sin försörjning. Riksdagen lämnade uttalandet utan erinran (bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80).

3.1.6 Uppskjuten invandringsprövning

Som har nämnts tidigare kan uppehållstillstånd ges för begränsad tid, tidsbegränsade uppehållstillstånd (TUT), eller utan tidsbegränsning, permanenta uppehållstillstånd (PUT). Som också har framgått tidigare är huvudregeln att permanent uppehållstillstånd beviljas direkt, dvs. utan att det föregåtts av tidsbegränsade tillstånd. Tidsbegränsade tillstånd ges dock till t.ex. gäststuderande och säsongarbetare. För anhöriga är huvudregeln att permanent uppehållstillstånd ges direkt.

Make/maka eller sambo till en person som är bosatt i Sverige beviljas regelmässigt permanent uppehållstillstånd under förutsättning att det är fråga om ett väl etablerat förhållande. Härvid krävs det i regel att parterna tidigare varit bosatta och sammanbott i ett gemensamt hem utomlands. För nyligen etablerade förhållanden, s.k. snabba anknytningar, tillämpas en ordning med uppskjuten invandringsprövning. Denna innebär att utlänningen ges uppehållstillstånd för sex månader i taget under de två första åren. Först därefter erhåller utlänningen permanent uppehållstillstånd. Under vissa omständigheter kan sökanden dock accepteras som invandrare efter en kortare tid än två år.

Historik

Fram till början av 1970-talet utgjorde skenäktenskap och skenförhållanden inte något problem vid tillståndsgivningen. Sedan regleringen av invandringen vid denna tid skärpts började allt fler att åberopa äktenskap eller sammanboende med någon här bosatt person för att därigenom få uppehållstillstånd i Sverige. Åtskilliga av dessa förhållanden upphörde efter mycket kort tid och inte sällan visade det sig att parterna aldrig haft någon närmare kontakt med varandra och aldrig sammanbott. I ett försök att komma tillrätta med dessa problem införde SIV under 1970-talets första år ett system med uppskjuten invandringsprövning. Om SIV vid prövningen av förlängningsansökan kunde konstatera att det inte var fråga om ett allvarligt menat förhållande, vägrades förlängning. Antalet fall där man ansåg att det fanns skäl att misstänka att det uppgivna förhållandet var en konstruktion ökade snabbt. Samtidigt visade det sig i praktiken vara svårt att avgöra om ett förhållande som upphört varit allvarligt menat eller inte. Genom ett styrelsebeslut år 1975 fastslog SIV en ny princip för den uppskjutna invandringsprövningen. Man införde då generellt en uppskjuten invandringsprövning för de snabba anknytningarna. Även om förhållandet från början varit seriöst skulle det inte medföra rätt till fortsatt tillstånd om förhållandet sedan upphörde. Om förhållandet endast varat en viss tid ansågs sökanden inte därigenom ha förvärvat så stark anknytning till Sverige att denna anknytning skulle utgöra skäl

för fortsatt tillstånd. I juli 1977 beslutade styrelsen vidare att den som beviljats uppehållstillstånd på grund av snabb anknytning inte skulle accepteras som invandrare förrän efter två år. I stället för att som tidigare ge tillstånd för tre månader tre eller fyra gånger, skulle man i fortsättningen ge tillstånd tidsbegränsat till sex månader de första fyra gångerna. Först därefter skulle sökanden normalt accepteras som invandrare. Om det av förlängningsansökan framgick att makarna hade gemensamma barn, borde den sökande kunna accepteras som invandrare även om han eller hon inte haft uppehållstillstånd i två år.

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1979/80:27, tog utskottet med anledning av flera motioner upp problemet med uppskjuten invandringsprövning. Utskottet anförde bland annat att ordningen med uppskjuten invandringsprövning kommit att innebära problem i en del fall av allvarligt menade äktenskap eller seriöst sammanboende. Utskottet uttalade därvid att man enligt utskottets uppfattning inte kunde avstå från att behålla systemet, men att tillämpningen självfallet borde vara sådan att enskilda personer såvitt möjligt inte kom i kläm. Utskottet anförde att reglerna inte borde få verka automatiskt utan myndigheterna måste från en humanitär utgångspunkt beakta omständigheterna i de enskilda fallen. Arbetsmarknadsutskottets uttalanden godtogs av riksdagen (rskr.1979/80:378).

Invandrapolitiska kommittén lämnade i betänkandet *Invandringspolitiken - Förslag* (SOU 1983:29) en redogörelse för den praxis som kommit att utvecklas och föreslog att systemet med uppskjuten invandringsprövning under två år borde behållas när det var fråga om snabba anknytningar.

I en proposition om invandrings- och flyktingpolitiken (prop. 1983/84:144) anförde föredraganden med anledning härav bland annat följande (s. 73 f.).

Jag anser också, i likhet med kommittén, att en ordning med *uppskjuten invandringsprövning* måste tillämpas även i fortsättning - en när UT söks på grund av en nyligen etablerad anknytning till en här bosatt person. Behovet av en sådan ordning har också allmänt understrukits vid remissbehandlingen. Utan en sådan möjlighet att pröva om det förhållande som åberopas till stöd för anknytningen är seriöst, skulle det bli nödvändigt att inta en synnerligen restriktiv hållning till invandring på denna grund, särskilt som stora svårigheter föreligger att redan före inresan göra en tillfredsställande utredning rörande allvaret i parernas förhållande. Från den utgångspunkten är ordningen alltså till förmån för sökandena.

Det är samtidigt uppenbart att ordningen med uppskjuten invandringsprövning för den utlänning som berörs kan medföra allvarliga svårigheter i de fall då förhållandet mellan parterna försämras eller bryts före tvåårstidens utgång. Den utpressningsliknande situation

som utlänningen då kan hamna i, liksom den risk som kvinnor i vissa fall löper att bli socialt utstötta vid en utvisning till hemlandet, är exempel på detta. I praxis tas emellertid avgörande hänsyn till sådana omständigheter vid bedömningen av om utlänningen skall få stanna. Jag delar kommitténs uppfattning att hänsyn i den situationen bör tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet, främst om utlänningen har misshandlats eller annars blivit illa behandlad under sammanboendet, om det finns barn i förhållandet, om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid hemkomsten till hemlandet och om han eller hon har hunnit bli väl etablerad i arbetslivet. Det är självfallet angeläget att undvika sådana beslut som framstår som stötande för den allmänna rättskänslan. Jag anser vidare att det finns skäl att i något högre grad än nu låta utlänningen få stanna kvar i Sverige när förhållandet upphört före tvåårstidens utgång.

Jag är emellertid inte för närvarande beredd att förorda en generell sänkning av prövotiden från nuvarande två år. Ju närmare tvåårstiden äktenskapet eller sammanboendet har kommit att vara, desto lägre krav bör dock kunna ställas på tyngden av sådana tillkommande omständigheter av humanitär natur som talar för att utlänningen skall tillåtas att stanna kvar. Vad jag nu har sagt tar självfallet sikte på de fall då förhållandet från början varit seriöst menat, i vart fall från sökandens sida.

Socialförsäkringsutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända betänkande SfU 1983/84:30 (rskr. 83/84:410) att det är nödvändigt att vara speciellt varsam vid handläggningen av dessa ärenden. Utskottet ansåg att de överväganden som gjorts i propositionen i denna fråga var tillfredsställande.

Handläggningen

En utlänning som vill flytta till Sverige för att sammanbo med en i Sverige bosatt person skall normalt ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd vid en svensk utlandsmyndighet i sitt hemland.

Handläggningen av ärendena går till så att ambassaden eller konsulatet i utlänningens hemland gör en intervju med utlänningen i avsikt att utröna dennes relation till personen i Sverige. Det ställs frågor om bl.a. familjeförhållanden, utbildning, arbete och intressen. Man frågar hur kontakten har inletts, hur mycket parterna har träffats, om relationens karaktär, vilket språk de använder och vad utlänningen känner till om den i Sverige bosatta personens familjeförhållanden, utbildning, arbete, ekonomiska förhållanden m.m. Man frågar också om gemensamma framtidsplaner. Om den i Sverige bosatta personen vid tillfället befinner sig i samma land genomför ambassaden i mån av

resurser även en intervju med honom eller henne. Annars handhas denna uppgift av SIV. I denna intervju ställs motsvarande frågor som till den sökande. Referenspersonen är inte skyldig att besvara frågorna. Skulle han eller hon vägra göra detta påverkar det naturligtvis prövningen av ärendet.

Vid SIV:s prövning av frågan om uppehållstillstånd jämförs de båda intervjuresultaten. Om utlänningens ansökan beviljas får denne antingen ett permanent uppehållstillstånd eller, om det är fråga om en snabb anknytning, ett första uppehållstillstånd för sex månader.

Före den 1 oktober 1997 delegerades ärendet vanligtvis till lokal polismyndighet, när beslutet om det första tidsbegränsade uppehållstillståndet fattats, för att det av den myndigheten skulle beslutas om de tre på varandra följande sexmånaderstillstånden. Om anknytningen bröts under tvåårsperioden fick SIV tillbaka ärendet för prövning av ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd. Likaså var det SIV som beslutade om permanent uppehållstillstånd efter det att tvåårsperioden hade löpt ut under förutsättning att anknytningen bestod och det inte visat sig vara fråga om ett skenförhållande.

Från och med den 1 oktober 1997 har utredningsansvaret flyttats över från polismyndighet till SIV som dessutom fattar samtliga beslut om uppehållstillstånd (se vidare avsnitt 3.1.7).

Under hösten 1996 införde SIV en försöksverksamhet med skriftliga utredningar i olika typer av anknytningsärenden. Mot bakgrund av utfallet av försöksverksamheten har det beslutats att skriftliga utredningar skall införas i huvuddelen av anknytningsärendena under 1997. Tanken bakom införandet av skriftliga utredningar är att varje enskilt ärende skall utredas efter det ärendets speciella beskaffenhet. Okomplicerade ärenden utreds således till stora delar genom skriftlig handläggning. I dessa fall gäller följande. Precis som tidigare görs en intervju med den sökande vid en svensk utlandsmyndighet. Därefter görs en skriftlig utredning med referenten i Sverige där denne får besvara frågor om sig själv, om sökanden och om deras gemensamma förhållande. De mellanliggande utredningarna tillgår så att en ansökningsblankett efter begäran lämnas ut till sökanden. Sökanden och referenten tillställs var sitt frågeformulär som fylls i under sanningsförsäkran. I samband härmed kräver SIV in vissa handlingar som kan visa sökandens och referentens adress, t.ex. kopia av hyreskontraktet. Kontroll av adress sker också hos bl.a. socialförvaltningen och Riksskatteverket. Vid lättare brister i utredningsmaterialet kompletteras ärendet per telefon. Vid brister av allvarigare art och om fråga om utvisning blir aktuell, görs en muntlig utredning av SIV. Innan permanent uppehållstillstånd beviljas bokas tid för utredning med sökanden och referenten hos SIV. Sökanden uppmanas att ta med sig två av följande dokument: kopia av lägenhetskontrakt, kopia av försäkringsbevis som visar förmånstagare, kopia av arbetsgivarintyg,

eller kopia av intyg om avslutad eller pågående svenskundervisning. Dessutom uppmanas sökanden att ta med sig ett personbevis där adressen framgår. SIV kontrollerar hos socialförvaltningen om sökanden eller referenten förekommer där och om de lämnat samma adress. Parterna fyller hos SIV var för sig i ett upptryckt frågeformulär. Direkt därefter stämmer en handläggare av resultatet med sökanden och referenten. Vid stora avvikelser mellan de två utredningarna görs en fördjupad muntlig utredning.

Bedömningen av frågan om ett första uppehållstillstånd

Innan uppehållstillstånd beviljas vid första tillfället sker en prövning av om förhållandet är seriöst. Prövningen bygger på uppgifter om hur parterna lärt känna varandra, vilka kontakter de haft därefter, vilken kännedom de har om varandras familje-, bostads- och arbetsförhållanden samt om de kan kommunicera på ett gemensamt språk. Någon generell regel för hur länge parterna skall ha känt varandra för att tillstånd skall beviljas har inte ansetts gå att uppställa. Om av föräldrar arrangerade äktenskap är ett känt inslag i det aktuella landets kultur, beviljas tillstånd även om parterna tidigare inte haft någon närmare kontakt. För en svensk som under en semesterresa utomlands träffar någon som han eller hon önskar sammanbo med, anses å andra sidan ett par veckors samvaro som alltför kort tid för att tillstånd skall beviljas. Har parterna fått kontakt via annons och aldrig träffats, förutsätts en långvarig och flitig brevväxling innan tillstånd beviljas. Prövningen av om ett äktenskap eller sammanboende är att bedöma som seriöst sker med beaktande av seder och bruk i olika kulturer.

Det förhållandet att sökanden har barn i hemlandet eller har annan stark anknytning dit påverkar inte bedömningen av en ansökan som görs från hemlandet eller annat land utanför Sverige. Om en förälder väljer att låta sitt barn stanna kvar i hemlandet, beviljas således uppehållstillstånd utan hänsynstagande till eventuellt vårdnads- eller omsorgsansvar.

Den första prövningen av förhållandets seriositet är generös. Anledningen härtill är att prövningen ses mot bakgrund av ordningen med uppskjuten invandringsprövning där allvaret i förhållandet prövas under en längre tid. Det har också ansetts föreligga svårigheter att före utlänningsens inresa göra en tillfredsställande utredning av denna fråga. Vid en s.k. praxisdag i december 1993 på SIV konstaterades att verket successivt blivit allt strängare vid bedömningen av förhållandets seriositet vid den första prövningen av ansökan om uppehållstillstånd. Vid sammankomsten fastslogs att en rimlig tolkning av de motivuttalanden som gjorts i prop. 1983/84:144 är att bevisbördan liksom utredningsbördan visserligen åvilar den sökande, men att så låga krav skall ställas på bevisningens styrka att man näst intill kan tala om en

presumtion för att ansökan skall bifallas. I likhet med andra presumptioner bryts den dock om det finns omständigheter som med någon tyngd talar mot ett bifall. Sådana omständigheter kan vara att parterna känt varandra mycket kort tid eller att de lämnat motstridiga uppgifter. Efter praxisdagen har en återgång skett till den liberalare praxis som tidigare gällde för den första prövningen av utlänningens ansökan att få bosätta sig i Sverige.

Bedömningen av PUT efter uppskjuten invandringsprövning

Består förhållandet efter tvåårstidens utgång beviljas utlänningen normalt permanent uppehållstillstånd om så inte skett tidigare. Upphör anknytningen dessförinnan skall utlänningen enligt huvudregeln inte ges nytt tillstånd utan utvisas om han eller hon inte frivilligt lämnar landet. Detta gäller oavsett om anknytningen från början varit seriös eller inte. I vissa fall tillåts utlänningen dock stanna kvar i Sverige trots att anknytningen upphört.

Ett skäl för att få stanna kvar trots att förhållandet upphört kan vara att utlänningen utsatts för misshandel eller blivit illa behandlad under sammanboendet. I regel krävs att misshandeln polisanmälts. I vissa fall räcker det att misshandeln styrks t.ex. genom läkarintyg eller genom uppgift från t.ex. en kvinnojour. Ett annat skäl att få stanna i landet kan vara att utlänningen fått ensam eller delad vårdnad om ett barn som är svensk medborgare eller som har permanent uppehållstillstånd. Även umgängesrätt som utnyttjas i betydande utsträckning beaktas. Det räcker inte med ett domstolsavgörande om umgängesrätt. Det måste också framgå att umgängesrätten utnyttjas på ett sätt som tyder på en seriös bindning förälder-barn (se bl.a. Utlänningsärenden - Praxis UN 104, 25, 26, 36 och 40). Andra exempel på omständigheter som kan medföra att utlänningen får stanna i Sverige är att utlänningen skulle möta stora svårigheter av social natur vid återkomsten till hemlandet, att förhållandet upphört kort tid före tvåårstidens utgång och att utlänningen hunnit bli väl etablerad på arbetsmarknaden (angående etablering på arbetsmarknaden, se bl. a. Utlänningsärenden - Praxis UN 22, 76, och 78). Ju närmare tvåårsgränsen äktenskapet eller sammanboendet kommit att vara, desto lägre krav har ansetts böra ställas på tyngden av sådana tillkommande omständigheter av humanitär natur som talar för att utlänningen skall tillåtas stanna kvar.

I varje enskilt fall görs en sammanvägning av alla relevanta faktorer. I praxis vägs den anknytning som utlänningen har erhållit genom vistelsen i Sverige mot anknytningen till hemlandet. En redogörelse för SIV:s och Utlänningsnämndens praxis beträffande kvinnor som farit illa i anknytningsförhållanden som upphört finns i avsnitt 8.2.7 och i kap. 9.

Medföljande barn

Det förekommer inte sällan att sökanden är vårdnadshavare för barn som avses följa med till Sverige. För det fall anknytningen mellan utlänningen och den i Sverige bosatta personen bedöms vara seriös och utlänningen beviljas uppehållstillstånd för bosättning här, ges i regel tillstånd även för barnet på grund av anknytningen till vårdnadshavaren. Numera skall även barnets inställning klargöras (11 kap. 1 a § UtL).

Som tidigare redogjorts för, innebär systemet med uppskjuten invandringsprövning att - om anknytningen mellan utlänningen och den i Sverige bosatta personen upphör - förlängt uppehållstillstånd normalt skall vägras och utlänningen utvisas. Utgångspunkten är således att såväl den sökande som barnet skall lämna Sverige. Vid den prövning som görs tas emellertid inte bara hänsyn till sökanden utan också till det medföljande barnet. Således skall barnets anknytning till Sverige beaktas.

Sedan den 1 januari 1997 gäller en ny bestämmelse i 1 kap. 1 § UtL som innebär att barnets hälsa, utveckling och bästa i övrigt särskilt skall beaktas i fall som rör ett barn. Förebilden för den nya bestämmelsen är artikel 3 i FN:s barnkonvention som Sverige anslutit sig till (SÖ 1990:20). Enligt den artikeln skall vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, barnets bästa komma i främsta rummet. I prop. 1996/97:25 (s. 284) sägs att den nya bestämmelsen kommer att få betydelse i en rad olika situationer. Det gäller exempelvis när det är fråga om att bedöma om tillräckligt starka humanitära skäl för uppehållstillstånd kan anses föreligga och där något lägre krav kan ställas på styrkan av de humanitära skälen när barn är berörda.

Ny anknytning

Om det tidigare åberopade äktenskapet/samboförhållandet upphör händer det att uppehållstillstånd beviljas på grund av att den sökande inleder ett nytt förhållande med en i Sverige bosatt person. I sådana fall beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd om det nya förhållandet framstår som seriöst. Hur lång den totala provotiden blir avgörs från fall till fall. En ny tvåårsperiod kommer främst i fråga om det föregående tillståndet visat sig vara grundat på ett skenförhållande eller om det ursprungliga förhållandet upphört efter mycket kort tid.

Före den 1 juli 1995 fanns det i princip ingen möjlighet för en sökande som åberopade anknytning som grund för uppehållstillstånd att få bifall till en ny ansökan om det redan fanns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut beträffande honom eller henne. För att så skulle

kunna ske skulle ansökan grunda sig på omständigheter som inte prövats förut i ärendet och utlänningen antingen ha rätt till asyl här eller det annars finnas synnerliga skäl av humanitär art. Med verkan från och med den 1 juli 1995 utökades emellertid möjligheterna för en utlänning att få bifall till en ny ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Enligt bestämmelserna i 2 kap. 5 b § UtlL får en ny ansökan bifallas om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om avvisning eller utvisning och om utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt, eller det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Avsikten med uppmjukningen var framför allt att öppna en möjlighet för att bifalla en ny ansökan om uppehållstillstånd i vissa anknytningsfall.

3.1.7 Ansvariga myndigheter

SIV är central utlänningsmyndighet och skall verka för att handläggningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är rättssäker och effektiv. SIV beslutar bl.a. i ärenden rörande ansökningar om viseringar och uppehållstillstånd enligt utlänningslagen samt om utvisning och avvisning.

Med verkan fr.o.m. den 1 oktober har som tidigare nämnts utredningsansvaret för ärenden om uppehållstillstånd flyttats över från polismyndigheten till SIV. Grunden för beslutet är den principiella inställningen att ärenden som rör utlänningsars rätt att vistas i Sverige skall handläggas av SIV och inte av polisen. En överföring av utredningsansvaret har också ansetts ge rationaliseringsvinster på sikt. Tidigare sändes den färdiga utredningen från en polismyndighet till SIV för beslut. I fortsättningen kan besluten fattas i direkt anslutning till att utredningen genomförs. Tiden för handläggning av ett ärende bör därigenom bli kortare.

SIV:s beslut om avvisning och utvisning kan överklagas till Utlänningsnämnden. Med verkan fr.o.m. den 1 januari 1997 kan beslut om avslag på ansökningar om uppehållstillstånd överklagas även om de inte innebär att utlänningen avvisas eller utvisas (7 kap. 3 § UtlL). Det har därmed blivit möjligt för en sökande som ansöker om uppehållstillstånd från utlandet att överklaga ett avslagsbeslut. Utlänningsnämnden inrättades den 1 januari 1992. Uppgiften att vara överinstans i förhållande till SIV låg tidigare på regeringen.

Regeringen prövar alltjämt ett mindre antal utlänningsärenden. Regeringens prövning förutsätter dock att det enskilda ärendet överlämnas dit från SIV eller Utlänningsnämnden. Från och med den 1 januari 1997 har möjligheterna för SIV och Utlänningsnämnden att överlämna ärenden till regeringen inskränkts. I 7 kap. 11 § andra

stycket UtL anges i vilka fall SIV och Utlänningsnämnden får överlämna ett ärende till regeringen. Det har ansetts att regeringen så långt det är möjligt skall styra praxis genom förordningar, och att möjligheten att styra genom beslut i enskilda ärenden skall förbehållas situationer där förordningsmetoden inte är lämplig eller möjlig (se prop. 1996/97:25 s.175 ff.). Utlänningsnämnden är således i praktiken sista instans och nämndens beslut är vägledande för rättstillämpningen på området.

Sedan våren 1994 redovisar Utlänningsnämnden i samarbete med Fritzes Förlag AB i en praxissamling vägledande beslut i utlänningsärenden som fattats av regeringen och nämnden.

3.1.8 Beslutsmotiveringar

I 20 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som bestämt utgången om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det finns dock en rad undantag från denna huvudregel, t.ex. om beslutet inte går part emot.

Före den 1 januari 1997 gällde, såvitt avser utlänningsärenden, ytterligare undantag genom föreskrifterna i 11 kap. 3 § första stycket UtL. Förvaltningslagens krav på beslutsmotivering skulle inte tillämpas beträffande beslut om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Sedan den 1 januari 1997 gäller en ny ordning. Enligt nuvarande 11 kap. 3 § skall alla beslut i uppehållstillståndsärenden vara motiverade, dvs. även beslut som inte går part emot. Fortfarande får dock skälen som ligger till grund för beviljande eller avslag av visering eller arbetstillstånd utelämnas. En utlänning som omfattas av EES-avtalet utan att vara medborgare i ett EES-land har dock alltid rätt till motivering av ett beslut om visering om det går honom emot.

3.2 Svenska för invandrare m.m.

3.2.1 Introduktionsprogram

De personer som beviljas uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt omfattas av kommunernas introduktionsprogram. Insatserna syftar bl.a. till att ge flyktingen en bostad, medel till sin försörjning, så goda kunskaper som möjligt i det svenska språket och om det svenska samhället, vilket krävs för att flyktingen aktivt skall kunna delta i arbets- och samhällslivet i övrigt. Från och med år 1991 förutsätts kommunerna göra upp individuella planer för flyktingens introduktion i det svenska samhället. Planen skall göras i samråd med flyktingen själv och i samverkan med den lokala arbetsförmedlingen. Från och med den 1 januari 1993 har kommunerna genom lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, getts möjlighet att under en introduktionsperiod bevilja introduktionsersättning i stället för socialbidrag till de personer som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. Ett villkor för att introduktionsersättning skall kunna beviljas är att flyktingen följer den introduktionsplan som upprättats.

För andra anhöriga än anhöriga till flyktingar som inte varit i Sverige i två år finns inget av samhället fastlagt introduktionsprogram. Däremot har alla invandrare över 16 år som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket rätt att delta i undervisning i svenska för invandrare (sfi).

3.2.2 Sfi

Sfi omfattas av de generella regler som enligt skollagen (1985:1100) gäller för den övriga skolverksamheten. Reglerna om sfi är intagna i 13 kap. skollagen (prop. 1989/90:102, 1990/91:85 och SFS 1991:1107, 1111 och 1994:517). Bland annat gäller följande.

Enligt 1 § syftar sfi till att ge vuxna nyanlända invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Varje kommun är enligt 3 § skyldig att se till att sfi erbjuds den som är bosatt i kommunen och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till. Undervisningen skall finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätt till sfi inträtt. Om inte särskilda skäl finns, skall undervisningen kunna påbörjas inom tre månader. Enligt 6 § har den som bor i en kommun och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket rätt att delta i kommunens sfi. Undervisningen skall enligt 11 § upphöra om eleven saknar förutsättningar för undervisningen eller frivilligt avbrutit

densamma. Om det finns särskilda skäl, skall den som avbrutit sfi på nytt beredas sådan utbildning.

Något tvång att delta i svenskundervisning finns inte. För personer som ansöker om socialbidrag ställs dock krav på att den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom inkomster av arbete. I fall den enskilde inte är aktivt arbetssökande eller vägrar genomgå utbildning som har till syfte att få honom självförsörjande utan att ha giltiga skäl härför, kan socialtjänsten vägra att utge bistånd. Socialstyrelsen har i Allmänna råd 1992:4 uttalat att vid prövningen av rätten till socialbidrag måste kraven på att delta i sfi anpassas till den enskilde. Gäller det t.ex. en ung arbetsför person som är arbetslös på grund av bristande svenskkunskaper, kan det i regel krävas att han eller hon deltar i sfi för att därmed på sikt kunna få arbete. I RÅ 95:88 ansågs det kunna krävas för rätt till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) att biståndstagaren inte utan giltigt skäl avbröt pågående studier i svenska för invandrare. För rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen ställs det således krav på att den utländska personen skall lära sig svenska.

3.3 Internationella förpliktelser med anknytning till familjeåterförening

Det finns en rad internationella överenskommelser som har beröring med frågan om familjeåterförening. Här redogörs endast för tillämpliga delar av den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), EU-resolutionen om harmonisering av nationell praxis beträffande familjeåterförening för invandrare (SN 2828/93 WGI 1497 REV 1) samt FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen).

3.3.1 Europakonventionen

Europakonventionen, SÖ 1952:35 m.fl., utgör sedan den 1 januari 1995 svensk lag (SFS 1994:1219). I 2 kap. 23 § regeringsformen föreskrivs att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Vid ratificeringen av Europakonventionen den 4 februari 1952 (prop. 1951:165, UU 11, rskr. 251) och senare dess tilläggsprotokoll företogs genomgångar av den svenska lagstiftningen för att förvissa sig om att denna stod i överensstämmelse med konventionen. Sverige har därefter löpande anpassat sin lagstiftning till konventionens regler i samband med nya lagförslag eller till följd av avgöranden från de europeiska konventionsorganen. Inom

ramen för Fri- och rättighetskommitténs utredning angående inkorporering av Europakonventionen (dir. 1991:119) gjordes en översiktlig genomgång av svensk lagstiftnings överensstämmelse med konventionens regler och praxis. Utredningen fann att svensk lagstiftning stod i överensstämmelse med Europakonventionen (SOU 1993:40 del B s.126). I prop. 1993/94:117 anfördes att vid en översiktlig bedömning av det rådande rättsläget, svensk lagstiftning i allmänhet torde uppfylla konventionens krav.

Konventionen innehåller inte något uttryckligt stadgande om rätten till familjeåterförening. Artikel 8 har emellertid av Europadomstolen tolkats så att den också innefattar rätt till familjeåterförening. Artikel 8 har följande ordalydelse:

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Ingen offentlig myndighet får störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggandet av oordning och brott, skyddandet av hälsa eller moral eller av andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till familjeåterförening är således inte ovillkorlig. Undantag får göras bl.a. av hänsyn till den allmänna säkerheten och till landets ekonomiska välbefinnande. Det sistnämnda har ansetts innebära att det, såvitt avser hänsyn till Europakonventionen, inte finns hinder att ställa krav på tryggad försörjning som villkor för familjeåterförening.

Såväl i fråga om avslag av en ansökan om uppehållstillstånd som i fråga om utvisning kan frågan uppkomma om beslutet innefattar brott mot respekten för privatlivet. Detta gäller i den mån beslutet medför att sökanden kommer att skiljas från sin make eller maka, sambo eller sina barn (jfr Danelius, H, *Mänskliga rättigheter*, 1993, s. 198). Europarådet har avgjort många sådana fall. I förevarande sammanhang kan följande två fall anses vara av särskilt intresse. Redogörelserna är hämtade från anförda bok av Danelius.

I det ena fallet, Abdulaziz, Cabales och Balkandali (dom den 28 maj 1985) var det fråga om kvinnor som var bosatta i Storbritannien men vilkas män vägrades uppehållstillstånd av de brittiska myndigheterna. Domstolen fann till en början att begreppet familj i artikel 8 inbegrep relationer som grundade sig på ett genuint äktenskap även innan samlevnaden mellan makarna etablerats. Domstolen påpekade att rätten till respekt för familjelivet i ett sådant sammanhang normalt inbegriper en rätt att leva tillsammans. Däremot kan enligt domstolens mening makarna inte på artikel 8 grunda en rätt att välja i vilket land de vill bo. I förevarande fall fanns, såvitt bekant, ingenting som hindrade att

klagandena bosatte sig med sina män i männens hemländer eller i de länder som klagandena själva kom från. Vidare hade klagandena, redan när de gifte sig, känt till att det kunde bli problem med männens bosättning i Storbritannien. Det förelåg därför ingen brist på respekt för deras familjeliv enligt artikel 8 (a.a. s.198 f.). I det andra fallet, Berrehab (dom den 21 juni 1988) gällde det en marockansk fars rätt till umgänge med sin i Nederländerna bosatta dotter. Klaganden hade varit gift med barnets mor och även om han efter äktenskapsskillnaden inte levde tillsammans med henne och barnet, förelåg enligt domstolen en familjerelation som skyddades av artikel 8. De nederländska myndigheternas vägran att ge honom uppehållstillstånd i Nederländerna innebar därför ett ingrepp i hans rätt till respekt för familjelivet, och frågan var om detta ingrepp var berättigat med hänsyn till andra ledet i artikel 8. I detta hänseende fann Europadomstolen till en början att beslutet att vägra uppehållstillstånd stod i överensstämmelse med lag. Eftersom åtgärden vidtogs som ett led i nederländsk utlänningspolitik, fick den också anses ha det enligt andra ledet legitima syftet att främja landets välfärd. Det återstod emellertid att bedöma om åtgärden var nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Denna bedömning måste göras genom en avvägning av det allmänna intresset mot klagandens personliga intresse. Domstolen konstaterade att klaganden hade bott lagligt i Nederländerna under flera år och haft arbete där. Det fanns inga speciella anmärkningar mot honom och det var omvittnat att han hade mycket nära personliga band med sin dotter. Med hänsyn till dessa omständigheter fann domstolen att myndigheternas vägran att ge honom uppehållstillstånd i landet var en oproportionerlig åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Det förelåg därför ett brott mot artikel 8 (a.a. s. 199).

3.3.2 EU-resolutionen angående familjeåterförening

Vid ett möte mellan EG:s invandrarministrar år 1993 antogs en resolution angående harmonisering av ländernas nationella politik beträffande familjeåterförening (SN 2828/93 WGI 1497 REV 1). Resolutionen behandlar anhöriga till utlännningar som är medborgare i länder utanför gemenskaperna men permanent bosatta i ett medlemsland. Den är inte tillämplig på flyktingar, vilkas anhöriga ofta ges en mer generös bedömning. Normalt berättigade till återförening är make/maka och barn till den som är bosatt i medlemslandet under förutsättning att man avser att leva tillsammans. Ett enskilt medlemsland kan kräva att utlänningen skall ha vistats i landet en viss tid innan familjeåterförening får ske. Medlemsländer har rätt att vägra en make återförening om det finns anledning att tro att äktenskapet ingåtts enbart eller huvudsakligen för att möjliggöra invandring. Inte heller polygama förhållanden accepteras. Åldersgränsen för barn som är be-

rättigade till familjeåterförening kan ligga mellan 16 och 18 år. Barnen skall dessutom vara ogifta och hemmavarande. Adoptivbarn kan vägras familjeåterförening om man kan anta att adoptionen tillkommit i syfte att kringgå invandringsbestämmelserna. Ett medlemsland har möjlighet att bevilja andra familjemedlemmar än makar och barn uppehållstillstånd om man bedömer att det finns starka skäl för detta. En efterföljande familjemedlems rätt att stanna i landet kan villkoras av att de krav som ställdes för inresa är fortsatt uppfyllda. Inom en rimlig tid skall dock familjemedlemmen kunna få tillstånd för bosättning oberoende av den först anlände. Medlemsländerna har rätt att ställa krav på att bostad är ordnad och att försörjning är tryggad så att inte familjeåterföreningen innebär en börda för samhället.

3.3.3 Barnkonventionen

År 1990 ratificerade Sverige Barnkonventionen (SÖ 1990:20) utan förbehåll (prop. 1989/90:107, bet. 1989/90 SoU:28, rskr. 1989/90:350). Enligt regeringens bedömning krävde detta ingen lagstiftningsåtgärd. En granskning av konventionsbestämmelserna hade, enligt föredragande statsrådet, lett till slutsatsen "att svensk rätt och praxis till sin allmänna syftning står i god överensstämmelse med dessa bestämmelser.." (prop. 1989/90:107 s. 28). Konventionen trädde för Sveriges del i kraft i september 1990.

I enlighet med konventionen granskar en kommitté för barnets rättigheter de framsteg som staterna gjort för att förverkliga sina skyldigheter enligt konventionen. Staterna åtar sig att lämna rapporter till kommittén.

I Barnkonventionens ingress sägs att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmar och särskilt viktig för barnens utveckling och välfärd. Barnets behov av och rätt till sina föräldrar är också en röd tråd i Barnkonventionens sakartiklar. Konventionen sätter barnets behov framför föräldrarnas. Det enskilda barnet skall, enligt artikel 3, sättas i främsta rummet. I alla beslut som rör barn skall således barnets bästa beaktas. Barnkonventionen ger tydliga anvisningar om i vilka frågor barnets bästa skall vara utslagsgivande, t.ex vid adoption (artikel 21). Däremot ges ingen direkt vägledning för hur tungt barnets bästa skall väga i beslut som i första hand rör föräldrarna men som också drabbar barnet eller i situationer där samhällsintressen skulle stå emot det enskilda barnets bästa. Barnkonventionen överlämnar till staterna att i dessa situationer göra avvägningen.

Frågan om inkorporering av Barnkonventionen, dvs. om konventionen som den lyder i originalversion skall göras till svensk lag, har varit uppe till diskussion i riksdagen vid ett flertal tillfällen, senast under hösten 1995. Frågan om inkorporering avvisades, men

riksdagen uttalade att en fortlöpande kontroll och anpassning av all svensk lagstiftning och tillämpning är nödvändig. Riksdagen uttalade vidare att regeringen borde besluta om en bred översyn av om svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med Barnkonventionens bestämmelser och den föreliggande svenska översättningen av konventionstexten (bet. 1995/96:SoU4, rskr. 1995/96:62). Mot bakgrund av Sveriges åtagande, riksdagens tillkännagivande och det faktum att olika tolkningar av innebörden av Barnkonventionen diskuterats i den allmänna debatten, beslutade regeringen i februari 1996 att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att klarlägga hur Barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i lagstiftning och praxis (dir. 1996:15). Kommittén antog namnet Barnkommittén. Kommittén avlämnade i augusti 1997 betänkandet Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116). Kommittén har häri förklarat sig anse att övervägande skäl talar mot att inkorporera Barnkonventionen.

I ett delbetänkande om Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115) angav Barnkommittén att den principiella utgångspunkten bör vara att utlänningslagen och därtill hörande författningar är ett område där barnets bästa måste vägas samman med samhällets intresse av att reglera invandringen och att barnets bästa därför inte ensamt kan vara utslagsgivande på detta område. Samtidigt betonades att det också är ett starkt samhällsintresse att utlänningslagen tillämpas på ett humant sätt och att samhället genom Barnkonventionen har ett humanitärt och moraliskt intresse av att så långt som möjligt beakta barnets bästa (s. 51). Som en följd av Barnkommitténs arbete infördes med verkan från den 1 januari 1997 en portalparagraf i utlänningslagen (1 kap.1 §). Innebörden härav är, som tidigare nämnts, att barnets hälsa, utveckling och bästa i övrigt särskilt skall beaktas. Regeringen anförde i prop. 1996/97:25 s. 248 att en portalbestämmelse om barnets bästa i utlänningslagen får en stark och meningsfull innebörd, utan att barnets bästa generellt tar över samhällsintresset att reglera invandringen.

3.4 Utländska förhållanden

I detta avsnitt redovisar vi gällande bestämmelser och praxis i ärenden rörande snabba anknytningar i Danmark, Norge, Finland och Tyskland. Såvitt gäller förhållandena i de nordiska länderna kan särskilt hänvisas till rapporten "Rapport vedrørende familiesammenføring i de nordiske lande, afgivet af arbejdsgruppen under NSHF", 1996. I rapporten finns en ingående redogörelse för reglerna om familjeåterförening i våra nordiska grannländer, vari de snabba anknytningarna inkluderas. Den statistik som presenteras i rapporten och som redovisas i detta avsnitt, avser all familjeåterförening, således

även ärenden där barn och föräldrar är sökande. Antalet motsvarande ärenden i Sverige år 1995 där sökandena fick uppehållstillstånd var 19 707 stycken. Av dessa var 10 999 personer äldre än 19 år. Vad gäller redogörelserna för dansk och norsk rätt bygger dessa också på uppgifter och material som lämnats oss vid ett studiebesök i Köpenhamn vid Udlændingestyrelsen och vid ett studiebesök i Oslo vid Det kongelige Justis- og politidepartement, utlendingsavdelningen.

3.4.1 Danmark

Förutsättningar för uppehållstillstånd

För att uppehållstillstånd skall meddelas en utlänning på grund av anknytning till en i Danmark bosatt make, maka eller sambo, krävs att parterna sammanbor i gemensam bostad och att båda parterna är över 18 år. För sambor gäller dessutom att förhållandet skall anses varaktigt. I allmänhet utgår utlänningsmyndigheterna från att ett förhållande där parterna sammanbott mellan ett och ett halvt till två års tid är att anse som ett varaktigt förhållande. Bestämmelserna avser såväl heterosexuella som homosexuella förhållanden. I Danmark bosatta personer har till följd av äktenskapets rättsverkningar försörjningsplikt för sin make eller maka. Motsvarande bestämmelser saknas för sambor. Enligt den danska utlänningslagen kan uppehållstillståndet göras beroende av att den i Danmark bosatta personen påtar sig försörjningsansvaret för sökanden. Uppehållstillståndet kan vidare göras beroende av att den i Danmark bosatta maken/makan eller sambon klarar av att försörja sökanden. Försörjningsförmågan hos den som är bosatt i Danmark kontrolleras genom att kommunala myndigheter får yttra sig innan tillstånd ges.

Om de nu redovisade kraven är uppfyllda har sökanden rätt till uppehållstillstånd om den i Danmark bosatta maken/makan eller sambon är dansk eller nordisk medborgare eller om han är flykting. Om den i Danmark bosatte personen inte är nordisk medborgare eller flykting krävs att denne varit bosatt i Danmark de senaste fem åren för att sökanden skall erhålla uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd som meddelas på grund av anknytning till make/maka eller sambo tidsbegränsas upp till tre år. Uppehållstillståndet löper med ett år i taget. Under prövotiden kan myndigheterna återkalla tillståndet eller avslå en begäran om förlängning av uppehållstillståndet på grund av att förutsättningarna för uppehållstillståndet upphört.

Förlängning av uppehållstillstånd

I samband med ansökan om förlängning av uppehållstillståndet har utlänningsmyndigheterna möjlighet att undersöka om förutsättningarna för uppehållstillstånd fortfarande föreligger. I samband härmed skall båda parterna skriftligen vid straffansvar intyga att de fortfarande sammanbor i gemensam bostad. Finns det anledning anta att det är fråga om ett skenförhållande kan utlänningsmyndigheterna i detta sammanhang besluta om samlivskontroll. Detta innebär att polisen gör ett oanmält besök i den gemensamma bostaden. Om förhållandet upphör finns det möjlighet att återkalla uppehållstillståndet eller avslå en begäran om förlängning av detsamma. Detta gäller dock bara i de fall sökanden haft uppehållstillstånd i Danmark kortare tid än tre år. Ett uppehållstillstånd som har erhållits genom svek kan dock alltid återkallas.

Vid överväganden om förlängning av uppehållstillstånd skall 26 § utlänningslagen beaktas. Av 26 § följer, förutom att hänsyn skall tas till utlänningsansknytning till det danska samhället, varvid längden av uppehållet särskilt beaktas, att hänsyn skall tas till om utvisning kommer att innebära särskilda svårigheter för sökanden. Härvid tas hänsyn särskilt till hans eller hennes ålder, hälsotillstånd, personliga och familjemässiga anknytningar till personer bosatta i landet, risken för att lida skada i hemlandet, utlänningsans bristande eller ringa anknytning till hemlandet m.m. Härtill kommer att enligt rådande praxis återkallas inte uppehållstillstånd, och ansökan om uppehållstillstånd avslås inte, om sökanden har vårdnaden om minderårigt barn som bor i Danmark eller om sökanden utnyttjar umgängesrätt med sådant barn och sökandens hemland är beläget utanför Europas gränser.

Den 1 juni 1996 infördes en ny punkt i 26 §. Utöver tidigare angivna hänsyn skall numera även beaktas om utvisningen kommer att innebära särskilda svårigheter för sökanden på grund av att denne utsatts för våld (overgreb, misbruk eller anden overlast) som medfört att utlänningsans och den i Danmark bosatte personen inte längre bor tillsammans eller på grund av att utlänningsans i övrigt befinner sig i en särskilt svag position.

Tillägget skall ses mot bakgrund av Kvinnoutsrottets delbetänkande angående utländska kvinnors integration och rättsställning (betänkande nr. 1303/1995). I betänkandet föreslogs en rad åtgärder i syfte att förbättra utländska kvinnors rättsställning. I tidigare praxis var utgångspunkten att åberopande av våld i ärenden där sökanden haft uppehållstillstånd i mindre än två år, inte i sig medförde att myndigheterna underlät att återkalla uppehållstillståndet. Om sökanden haft uppehållstillstånd i Danmark i mer än två år fanns dock möjlighet till en sådan bedömning. Enligt Kvinnoutsrottet borde det inte vara avgörande hur länge en våldsdrabbad kvinna uppehållit sig i landet,

utan omständigheterna i det enskilda fallet borde i högre grad beaktas. Kvinnoutskottet föreslog därför att det i en särskild punkt i 26 § angavs att hänsyn skulle tas till våld i äktenskap och samboförhållande.

Enligt motivuttalandena (Lovforslag nr. L 150) föreligger alltid våld i paragrafens mening om sökanden utsatts för fysiskt övergrepp i form av våld eller brott vari våld ingår, t.ex. våldtäkt eller rån. Härutöver kan bestämmelsen bli tillämplig vid hot om våld. Även upprepade eller grova kränkningar kan göra bestämmelsen tillämplig. Bestämmelsen gäller såväl manliga som kvinnliga sökande och det saknar betydelse om det är fråga om ett heterosexuellt eller homosexuellt förhållande. För att undvika missbruk av bestämmelsen är, enligt motivuttalandena, en förutsättning för dess tillämpning att det kan påvisas att det förekommit våld i förhållandet. Det krävs inte generellt att våldshändelsen dokumenterats i någon polisrapport. Även uttalanden från t.ex. sociala myndigheter, läkare eller kvinnokriscentra kan användas vid utlänningsmyndigheternas bedömning av frågan.

Tillämpning av bestämmelsen kräver vidare att utvisningen kommer att medföra särskilda svårigheter på grund av att sökanden utsatts för våld i landet. Det skall även påvisas att våldet är den reella orsaken till att förhållandet upphört.

Om det framgår att sökanden utsatts för våld, och förhållandet på grund härav brustit, skall enligt motiven hänsyn tas här till vid utlänningsmyndigheternas prövning av uppehållstillståndet. Regeln är så tillvida obligatorisk. En samlad bedömning skall dock företas i varje enskilt fall. Härvid skall hänsyn tas till de i 26 § angivna omständigheterna varvid eventuella barn, situationen i sökandens hemland och risken för utstötning i hemlandet till följd av separationen särskilt skall beaktas. Hänsyn kan också tas till hur länge den utländska våldsdrabbade kvinnan befunnit sig i landet. Utlänningsmyndigheterna skall emellertid i högre grad än enligt tidigare praxis värdera de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall.

Hänsyn skall också tas till om utvisning kommer att innebära särskilda svårigheter för sökanden på grund av dennes fysiska eller psykiska handikapp. Även i sådant fall görs en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet.

Under tiden den 1 juni 1996 - den 31 maj 1997 har 49 ärenden avgjorts av Udländingestyrelsen där frågan gällt fortsatt uppehållstillstånd eller återkallelse av tillstånd när förhållandet som varit grund till uppehållstillståndet upphört och sökanden gjort gällande att det förekommit våld i förhållandet. I 14 av de 49 ärendena har tillståndet förlängts eller återkallelse av tillståndet underlåtit. I 35 ärenden har fortsatt tillstånd inte beviljats respektive återkallats. I 20 av dessa 35 ärenden var skälet att det inte kunde anses dokumenterat att sökanden blivit utsatt för våld under sammanboendet. I 11 ärenden där det var

dokumenterat att förhållandet upphört på grund av våld i förhållandet grundades beslutet på sökandens ringa anknytning till Danmark (kortvarig vistelse). I de resterande 4 ärendena hade det inte påvisats att våldet var orsak till att förhållandet upphörde. Av de 35 ärendena där uppehållstillstånd nekats den sökande överklagades 32 till det danska Inrikesdepartementet. Ändring av besluten har skett i tre ärenden och i 14 har besluten fastställts. Tre av överklagandena har återkallats. I resterande ärenden hade något beslut ännu inte fattats i augusti 1997.

Statistik

År 1995 fattades det i Danmark beslut i totalt 6 327 ärenden som rörde uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening. Av dessa avsåg 5 716 ärenden ansökan om tillstånd på grund av anknytning till en i Danmark bosatt make/maka eller sambo. I 4 580 av dessa 5 716 ärenden erhöll sökanden uppehållstillstånd och i 1 136 ärenden avslogs ansökan om uppehållstillstånd.

I de ärenden där sökanden erhöll uppehållstillstånd på grund av anknytning till make/maka eller sambo var referenten i 891 ärenden flykting, i 859 ärenden utomnordisk medborgare och i 2 380 ärenden dansk eller nordisk medborgare.

Siffrorna omfattar inte beslut om förlängning eller återkallelse av uppehållstillstånd.

3.4.2 Norge

Förutsättningar för uppehållstillstånd

En make, maka eller sambo till en norsk eller nordisk medborgare eller till en utlänning som har uppehållstillstånd i Norge med bosättningsstillstånd eller tillstånd som kan ligga till grund för bosättningsstillstånd, beviljas uppehållstillstånd. Homosexuella förhållanden likställs med heterosexuella. En förutsättning är att båda parter är över 18 år och att parterna skall bo tillsammans i Norge. För sambor krävs dessutom att parterna bott tillsammans i ett fast och etablerat förhållande i minst två år och att de avser att fortsätta med detta. En ytterligare förutsättning är att ingen av parterna är gift sedan tidigare. Undantag härifrån kan dock göras om det föreligger bestående hinder mot äktenskapets upplösning. Undantag från kravet att parterna skall ha bott tillsammans i två år kan göras om parterna har eller väntar barn tillsammans eller om parterna avser att ingå äktenskap efter sökandens inresa i Norge.

Uppehållstillstånd meddelas för ett år åt gången. Efter tre år meddelas ett uppehållstillstånd med bosättningsstillstånd om förutsätt-

ningarna för tillståndet fortfarande är uppfyllda. Bosättningstillståndet ger rätt till vistelse i Norge utan tidsbegränsning.

Även i Norge finns föreskrifter i utlänningslagen om försörjningskrav. Har sökanden anknytning till en norsk medborgare ges dock uppehållstillstånd även om försörjningskravet inte är uppfyllt. För nordiska medborgare gäller att de skall ha varit bosatta i Norge de senaste tre åren för att uppehållstillstånd på grund av anknytning till en make, maka eller sambo skall beviljas trots att försörjningskravet inte är uppfyllt. Om den i Norge bosatta personen har flyktingstatus eller uppehåller sig i Norge av humanitära skäl, ställs inga försörjningskrav för uppehållstillstånd. Vid anknytning till andra i Norge bosatta utlänningar än flyktingar är utgångspunkten försörjningskrav intill dess att den i Norge bosatta personen har fått bosättningstillstånd. Försörjningskravet anses uppfyllt om parterna tillsammans disponerar över ett visst belopp årligen. År 1996 var detta belopp 133 631 kr. Löne- och skattsedlar används som dokumentation av försörjningsförmågan, liksom intyg från arbetsgivaren.

Förlängning av uppehållstillstånd

En förutsättning för att uppehållstillstånd som kan ligga till grund för bosättningstillstånd skall förnyas för sökanden är att den i Norge bosatta personen fortfarande har rätt att vistas i Norge, att äktenskapet eller samboförhållandet består och att parterna fortfarande bor tillsammans. Det företas ingen rutinmässig kontroll av om parterna fortfarande bor tillsammans. Finns misstankar om att parterna inte har gemensam bostad undersöks detta särskilt.

Har förhållandet upphört, kan sökanden meddelas ett nytt förstagångstillstånd på grund av umgängesrätt med ett barn bosatt i Norge under förutsättning att umgänget utövas.

För kvinnor finns en specialbestämmelse i 37 § sjätte stycket i den norska utlänningsförordningen som lyder:

Kvinne som verken fyller vilkårene i tredje, fjerde eller femte ledd, kan få tillatelse etter bestemmelsene i § 21 tredje ledd dersom hun som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forhold der. Selv om slike grunner ikke tilsier det, skall tillatelse etter § 21 tredje ledd gis dersom kvinnen eller eventuelle barn er blitt mishandlet i samlivsforholdet.

Enligt bestämmelsen kan således, trots att förhållandet upphört, en kvinna meddelas uppehållstillstånd om hon på grund av separationen kommer att få orimliga svårigheter i sitt hemland på grund av de sociala och kulturella förhållandena där. Det är inte tillräckligt att

kvinnan har svårt att vid återkomsten få ett arbete. Det måste dessutom vara så att dessa svårigheter beror på att hon är frånskild. Bestämmelsen blir tillämplig om en kvinna tillhör en religion som inte accepterar äktenskapsskillnad vilket leder till att hon blir utstött från sin familj och sin tidigare miljö.

Om en kvinna eller hennes barn blivit misshandlad i förhållandet har kvinnan en obetingad rätt till uppehållstillstånd. Denna rätt gäller oavsett hur länge hon haft uppehållstillstånd i Norge som maka eller sambo. Med misshandel avses såväl fysisk misshandel som kränkningar.

Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1993. En liknande bestämmelse gällde även tidigare. Syftet med bestämmelsen är att stärka våldsdrabbade kvinnors rättsställning. Man önskar genom bestämmelsen förhindra att utländska kvinnor av fruktan för utvisning kvarstannar i ohållbara äktenskap eller samboförhållanden där de utsätts för misshandel.

Det finns inga krav på misshandelns svårhet för att bestämmelsen skall vara tillämplig. I praxis tas dock hänsyn till under vilka omständigheter våldet har ägt rum, hur allvarligt våldet varit och om det rört sig om en enstaka episod eller systematiska övergrepp. Utlänningsmyndigheterna har ansett att det skall föreligga en situation där kvinnan utsätts för övergrepp av något slag, antingen enstaka allvarliga övergrepp eller upprepade mindre allvarliga övergrepp som sammantaget är så allvarliga att de kan anses som misshandel. Det har förekommit ärenden där kvinnor vid enstaka episoder utsatts för mindre allvarligt våld på grund av att båda parter varit i affekt där utlänningsmyndigheterna inte ansett att misshandel förelegat.

Vad gäller kränkningar anses sådana föreligga om mannen med starka psykiska verkningsmedel, genom upprepade övergrepp och under längre tid, försöker knäcka kvinnan. Däremot är en parts generella missnöje med äktenskapet eller oenighet som grundar sig på olika uppfattningar inte att anse som att kvinnan utsatts för kränkning.

Det finns inte något krav på att misshandeln skall vara dokumenterad. Det krävs dock att misshandeln görs sannolik. I varje enskilt fall görs en samlad bedömning av omständigheterna. Om mannen av domstol döms för misshandel beviljas kvinnan regelmässigt uppehållstillstånd. I annat fall bygger bedömningen på polisanmälningar, läkarutlåtanden och utlåtanden från något kriscentrum. Beträffande utlåtanden av olika slag krävs det att dessa innehåller objektiva beskrivningar av konstaterade skador för att de skall beaktas. Det är vanligt att mannens förekomst i straffregister kontrolleras, liksom det kontrolleras om han tidigare varit gift med någon utländsk kvinna. I vissa fall förekommer det att mannen hörs i ärendet för att dennes version av det inträffade skall komma fram. Det är polisen som ombesörjer förhören. En viktig omständighet vid värderingen av

dokumentationen i ärendet är hur lång tid som förflutit från det påstådda övergreppet till dess att kvinnan polisanmält mannen, uppsökt läkare, kriscentrum etc.

Det finns exempel på ärenden där det såväl funnits läkarintyg som utlåtande från ett kriscentrum men där det ändå inte bedömts som sannolikt att kvinnan utsatts för misshandel av mannen.

Om tillstånd beviljas enligt 37 § sjätte stycket, jämfört med 21 § tredje stycket, blir det fråga om ett nytt förstagångstillstånd. Först efter ytterligare tre år får kvinnan i dessa fall uppehållstillstånd med bosättningsstillstånd. Det finns dock möjlighet att ge kvinnan bosättningsstillstånd vid en tidigare tidpunkt, beroende på hur länge äktenskapet eller samboförhållandet varat.

Statistik

I Norge beviljades år 1995 totalt 6 282 förstagångstillstånd på grund av familjeåterförening.

3.4.3 Finland

Förutsättningar för uppehållstillstånd

En make, maka eller sambo till en finsk, nordisk, eller utomnordisk medborgare med permanent uppehållstillstånd i Finland har rätt till familjeåterförening. Homosexuella förhållanden jämställs med heterosexuella. För att ett samboförhållande skall anses så etablerat att permanent uppehållstillstånd kan erhållas, krävs att parterna under ett år före ansökan om uppehållstillstånd levt under äktenskapsliknande former, t.ex. utomlands. Det är härvid inte tillräckligt att parterna periodvis besökt varandra i varandras hemländer. Om parterna inte sammanbott ett år men kan lägga fram en trovärdig utredning om att de har ett fast förhållande under äktenskapsliknande former, kan sökanden beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.

För uppehållstillstånd krävs att den i Finland bosatta personen önskar att sökanden kommer till Finland och att parterna har för avsikt att fortsätta samlivet där. Det finns inte något krav på försörjning i Finland.

Huruvida permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas beror på hur etablerat förhållandet är. Tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas för sex månader eller ett år i taget. Prövotiden löper under två år.

Förlängning av uppehållstillstånd

Om förhållandet bryts under provtiden förlängs inte uppehållstillståndet. Kvinnor som utsatts för våld i förhållandet har inte omedelbart rätt till förlängning av uppehållstillståndet. I varje enskilt fall görs en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet. Härvid kan beaktas hur länge utlänningen haft uppehållstillstånd i Finland, förhållandet mellan barn och föräldrar, familjerelationer och annan anknytning till Finland.

Statistik

I Finland finns ingen officiell statistik angående antalet familjeåterföreningar. Enligt Inrikesdepartementet meddelades dock år 1995 cirka 2 200 uppehållstillstånd (status A) på grund av familjeåterförening med en i Finland bosatt person. Uppehållstillstånden var s.k. förstagångstillstånd.

3.4.4 Tyskland

Förutsättningarna för uppehållstillstånd

Utländska makar till tyska medborgare har rätt att förena sig med maken eller maken i Tyskland. En utländsk make får förena sig med en utlänning i Tyskland under förutsättning att den i Tyskland boende har permanent uppehållstillstånd, tillräckligt stor bostad samt kan försörja maken genom arbete eller förmögenhet. Uppehållstillstånd ges för utländska makar till tyska medborgare i regel för tre år och för makar till utlänningar i regel för ett år. Består äktenskapet har utlänningen rätt till förlängning av uppehållstillståndet. Förlängningarna fram till dess att förutsättningarna för ett permanent uppehållstillstånd uppfyllts, avgörs av utlänningsmyndigheten. Uppbär sökanden socialbidrag kan detta utgöra skäl att inte förlänga uppehållstillståndet i de fall sökanden är maka eller make till en utländsk medborgare.

Permanent uppehållstillstånd ges till den som haft uppehållstillstånd i fem till åtta år, har erforderliga arbetstillstånd, kan tala tyska och har tillräckligt stor bostad, under förutsättning att ingen utvisningsgrund föreligger.

Förlängning av uppehållstillstånd

Upphör äktenskapet innan det varat i fyra år skall normalt begäran om förlängning av uppehållstillståndet avslås och utlänningen utvisas. Efter fyra års samlevnad har den sökande rätt att stanna kvar i Tyskland även om äktenskapet inte består. Det finns även möjlighet

att förlänga uppehållstillståndet om utlänningens make avlider dessförinnan. Har utlänningen haft uppehållstillstånd i minst tre år när förhållandet upphör kan uppehållstillståndet förlängas om det finns särskilda skäl. I dessa fall krävs att det skall vara fråga om särskilt ömmande omständigheter och att en utvisning skulle drabba utlänningen hårdare än andra utlänningar i en jämförbar situation.

Vid beräkning av angivna tidsfrister gäller att det äktenskapliga samlivet måste ha ägt rum i Tyskland. Den tid som det krävs att äktenskapet varat måste ha uppnåtts genom ett enda äktenskap. Någon sammanräkning av flera kortvariga äktenskap sker inte.

Sökanden i äktenskap som varat mindre än tre år har inte i något annat fall än vid makes dödsfall rätt till förlängning av uppehållstillståndet. Detta oavsett om det är fråga om särskilt ömmande fall eller om utlänningen skulle drabbas osedvanligt hårt av en utvisning.

Vi har erfarit att man inom kort genom en ny lag kommer att införa liberalare regler avseende fortsatt uppehållstillstånd för kvinnor som utsatts för våld i förhållandet.

4 Register- och sekretesslagstiftningen m.m.

4.1 Registerlagarna

4.1.1 Inledning

Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna för olika slag av polisregister. För dessa gäller bestämmelserna i lagen (1965:94) om polisregister m.m. (polisregisterlagen) och polisregisterkungörelsen (1969:38). Härutöver för Rikspolisstyrelsen ett allmänt kriminalregister. För registret gäller bestämmelserna i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister och kriminalregisterkungörelsen (1973:58).

År 1971 fördes det allmänna kriminalregistret över från Kriminalvårdsstyrelsen till Rikspolisstyrelsen. I samband med överföringen sammanfördes kriminalregistret med det centrala personregister som fördes hos Rikspolisstyrelsen. Det samordnade registret, som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB), kallas person- och belastningsregister (PBR). För detta gäller olika regler beroende på om det är fråga om dess användning som kriminalregister eller polisregister. I det förra fallet gäller kriminalregisterförfattningarna och i det senare polisregisterförfattningarna.

4.1.2 Kriminalregistret

Innehållet i registret

Registret innehåller sådana uppgifter som främst behövs i domstolar-
nas verksamhet för att brottsbalkens regler om sammanträffande av
brott och förändring av påföljder skall kunna tillämpas. I registret förs
in uppgifter om domar på fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och
överlämnande till särskild vård liksom uppgifter om åtgärder enligt 34
kap. brottsbalken. Registret skall innehålla uppgifter även om
strafföreläggande avseende villkorlig dom (ändring genom SFS
1996:1463, vilken trätt i kraft den 1 juli 1997). Bötesstraff antecknas
dock inte i andra fall än då förvandlingsstraff ålagts.

Utdrag av registret

Enligt kriminalregisterlagen skall utdrag av registret meddelas när framställning om detta görs av domstol, allmän åklagare, Justitiekanslern, Justitieombudsman, Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen eller myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om utlämning för brott eller utlänningslagen. En enskild har rätt att utan kostnad få ut utdrag ur registret beträffande sig själv. Med stöd av bemyndigande i lagen har regeringen beslutat om utlämnande till vissa andra myndigheter i kriminalregisterkungörelsen. SIV finns inte med bland dessa myndigheter. Verket har således endast möjlighet att infordra kriminalregisterutdrag i ärenden rörande frihetsberövande åtgärder.

Regeringen kan förordna att de myndigheter vars rätt att få utdrag följer direkt av lagen får ha terminalåtkomst till registret.

4.1.3 Polisregister

Innehållet i polisregister

Med polisregister avses register som förs hos Rikspolisstyrelsen eller någon annan polismyndighet för att tjäna till upplysning om brott för vilka någon misstänks, har åtalats eller dömts, eller om någons personliga förhållanden i övrigt.

Enligt polisregisterlagen skall innehållet i polisregister begränsas till uppgifter som är nödvändiga för att polisen skall kunna förebygga och uppdaga brott samt fullgöra sin verksamhet i övrigt. Närmare föreskrifter om innehållet i Rikspolisstyrelsens polisregister finns i 2-7 §§ polisregisterkungörelsen. Dessa regler innebär bl.a. att det i polisregister, förutom sådana uppgifter som skall antecknas i kriminalregistret, skall tas in uppgifter om vissa bötesdomar och godkända strafförelägganden.

Innehållet i polisregister är dock inte begränsat till anteckningar om påföljder. Således antecknas även uppgifter om åtalsunderlåtelse i vissa fall, beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § UtL samt beslut om utlämning och beslut om besöksförbud. Dessutom antecknas uppgifter om bl.a. brottsmisstankar.

Utdrag av polisregister

Enligt polisregisterlagen skall utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister meddelas när framställning om detta görs av Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän, Rikspolisstyrelsen, den centrala utlänningsmyndigheten (SIV), länsstyrelse, länsrätt, polismyndighet, allmän åklagare eller Alkoholinspektionen. På motsvarande sätt som

för kriminalregistret har regeringen bemyndigats att meddela bestämmelser om utlämnande till övriga myndigheter. Sådana bestämmelser finns i polisregisterkungörelsen. Till exempel meddelas utdrag ur polisregister på framställning av chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar samt Utlänningsnämnden för utredning i ärende om prövning enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap, utlänningslagen eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i fråga om den som prövningen gäller (17 § 7).

Regeringen kan förordna att en myndighet vars rätt att få utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister följer direkt av lag, får ha terminalåtkomst till polisregister.

Till skillnad från vad som gäller för kriminalregistret är en enskilds rätt att ta del av uppgifter om sig själv i polisregister mycket begränsad. Den huvudsakliga anledningen till detta är att polisregister ofta innehåller uppgifter som är av betydelse för brottsspaning.

Olika typer av brottsregister

Person- och belastningsregistret är det största polisregistret. Det är främst ett belastningsregister och innehåller uppgifter om påföljder och därmed sammanhängande beslut som skall antecknas enligt kriminal- och polisregisterförfattningarna.

Med stöd av polisregisterlagen för Rikspolisstyrelsen flera andra register. Dessa används framför allt för brottsspaning. Hit hör bl.a. brottsanmälningsregistret, det allmänna spaningsregistret, signalements- och känneteckensregistret samt U-boken (med bl.a. uppgifter om utvisningar). Också dessa förs med hjälp av ADB. Även säkerhetspolisens register regleras av polisregisterlagen. Särskilda föreskrifter för detta register finns i 5 a § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

4.1.4 SIV:s möjlighet att ta del av uppgifter i kriminalregistret och polisregister

Av den lämnade redogörelsen framgår att SIV har rätt att i vissa slag av ärenden erhålla utdrag av kriminalregistret och har en generell rätt att erhålla utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister. Rätten är generell i den meningen att ingen annan bestämmelse i polisregisterlagen eller polisregisterkungörelsen inskränker den till vissa ärenden, individer eller situationer. Det finns således formellt ett författningsmässigt stöd för SIV att erhålla utdrag av polisregister vid utredning i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt person. Rätten omfattar formellt både utlännings-

och den i Sverige bosatta personen även om syftet bakom tillståndet främst torde vara att ge SIV tillgång till uppgifter om sökanden.

De uppgifter som antecknas i kriminalregister registreras samtidigt i polisregister. En utökad möjlighet för SIV att få uppgifter från kriminalregistret skulle således inte innebära någon utökad tillgång till registerinformation.

4.2 Sekretesslagstiftningen

4.2.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär bland annat att allmänna handlingar är offentliga. De grundläggande bestämmelserna om handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen sägs att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 14 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen är utläningar likställda med svenska medborgare om inte annat följer enligt lag, dvs. denna rätt är inte grundlagsgaranterad utan kan inskränkas genom bestämmelser i vanlig lag. Några sådana inskränkningar finns inte. Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En ADB-upptagning är således en handling. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och anses som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Det finns emellertid inskränkningar i offentlighetsprincipen. I 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen anges att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas om det är påkallat av vissa särskilt angivna intressen, bl.a. med hänsyn till intresset att förebygga och beivra brott och skyddet för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Sådana begränsningar skall anges i en särskild lag eller annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Denna särskilda lag är sekretesslagen.

4.2.2 Sekretesslagen

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Lagen innebär alltså bl.a. inskränkningar i den offentlighetsprincip som slås fast i tryckfrihetsförordningen. Med det allmännas verksamhet avses statliga, landstingskommunala och kommunala myndigheter samt vissa andra organ. Sekretessen gäller gentemot enskilda och, enligt huvudregeln, mot andra myndigheter.

4.2.3 Sekretess avseende utdrag ur kriminalregistret eller polisregister

I 10 § polisregisterlagen anges att den som med stöd av polisregisterlagen fått del av uppgift ur polisregister om annans personliga förhållanden inte obehörigen får röja vad han sålunda har erfarit. Vidare framgår att i det allmännas verksamhet tillämpas i stället sekretesslagen.

I 5 kap. sekretesslagen finns regler om sekretess med hänsyn till främst intresset att förebygga eller beivra brott. En del polisregister har ett visst skydd genom dessa bestämmelser. Reglerna är till för att skydda det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Av större intresse när det gäller uppgifter i kriminalregistret eller i polisregister är dock reglerna i 7 kap. om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskildas personliga förhållanden. Enligt 7 kap. 17 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller register som förs enligt polisregisterlagen för uppgift som har tillförts registret. Sekretessen enligt denna bestämmelse är absolut, dvs. något krav på risk för skada uppställs inte som villkor för att utlämnande skall vägras. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller endast de föreskrifter som finns i registerlagarna och säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt anslutande förordningar.

Enligt sista mening i 17 § gäller föreskrifterna i 14 kap. sekretesslagen inte i fråga om sekretessen i paragrafen, vilket innebär att sekretessen också gäller i förhållande till den enskilde själv. Som tidigare nämnts har den enskilde dock möjlighet att under vissa villkor få ut uppgifter med stöd av registerlagstiftningen.

Lämnas en registeruppgift ut till en annan myndighet följer uppgiften sekretessen dit bara i den mån detta följer av bestämmelserna om överföring av sekretess. Detta innebär att sekretess enligt denna bestämmelse inte gäller hos SIV om registeruppgifter lämnas dit. Sekretess kan dock gälla enligt någon annan bestämmelse (se avsnitt 4.2.4).

4.2.4 Sekretesskydd för utländska medborgare

I 7 kap. 14 § sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess för uppgifter som rör utländska medborgare. I första stycket föreskrivs att sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlännningar. Sekretessen enligt denna bestämmelse gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna förekommer. För sekretess krävs att

det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men. Dessutom fordras att risken för skada skall vara föranledd av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlännningar. I andra stycket föreskrivs bl.a. att sekretess utöver vad som följer av första stycket gäller i verksamhet för kontroll över utlännningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Med verksamhet för kontroll över utlännningar avses förvaltningsärenden om t.ex. visering, uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning samt kontrollåtgärder eller annan löpande tillsyn (prop. 1979/80:2 del A s. 210). Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. sekretess är huvudregel. Sekretessen är således mer omfattande än enligt första stycket. Till exempel kan uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning skyddas. Inte bara uppgifter som är att hänföra till den utlänning som ett ärende avser omfattas av bestämmelsen utan också uppgifter om andra personer om vilka det finns uppgifter i ärendet, t.ex. referenspersonen (jfr Corell m.fl., Sekretesslagen, 1992, s. 202). Uppgifter ur polisregister som lämnas till SIV kan komma att omfattas av sekretess med stöd av denna paragraf.

4.3 Parters rätt till insyn i utlänningsärenden

En grundläggande princip i ett rättssamhälle är att en part i ett mål eller ärende skall ha fri insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en domstols eller myndighets avgörande.

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) har, med vissa undantag, en sökande, klagande, eller annan part, rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 17 § förvaltningslagen får, även här med vissa undantag, ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part, har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Den sekretess som kan gälla i ett ärende får i mycket stor omfattning vika för rätten till partsinsyn. Av 14 kap. 5 § sekretesslagen följer att sekretess inte hindrar att en sökande, klagande eller annan part i ett mål eller ärende hos domstol eller myndighet tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. Om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs får emellertid handlingen respektive materialet inte lämnas ut. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna

parten upplysning om vad materialet innehåller, om det behövs för att parten skall kunna tillvarata sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse sekretessen skall skydda. Enligt andra stycket hindrar sekretess aldrig att en part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet.

Enligt 11 kap. 2 § UtlL tillämpas bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen om rätt för part att få del av uppgifter i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

I ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt make/maka eller sambo är det den sökande, inte den här bosatta personen som är part i ärendet. Detta innebär att den utländska personen enligt 16 § förvaltningslagen har möjlighet att få kännedom om de uppgifter som den här bosatta lämnar i ärendet och de uppgifter som inhämtas om denna.

4.4 Pågående lagstiftningsarbete

Den 30 mars 1995 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över de författningar som gäller för polisens register. Enligt direktiven, som byggde på de utgångspunkter som angetts i regeringens proposition (1994/95:144) Riktlinjer för registrering av påföljder m.m., skulle bl.a. det person- och belastningsregister (PBR) som förs hos Rikspolisstyrelsen ersättas av ett nytt belastningsregister och ett misstankeregister. Skälet härtill var att uppgifter med olika grad av tillförlitlighet av integritetshänsyn inte borde finnas i ett och samma register. I uppdraget ingick också att överväga behovet av ändringar i polisregisterlagen.

Utredaren, som har redovisat sina överväganden i betänkandet Polisens register (SOU 1997:65), har haft Datalagskommitténs betänkande Integritet, Offentlighet, Informationsteknik (SOU 1997:39) som utgångspunkt för sina förslag. Den persondatalag som Datalagskommittén föreslagit bygger på EG:s dataskyddsdirektiv och skall i princip gälla all behandling av personuppgifter. Den skall således inte gälla enbart sådana uppgifter som ingår i register. En utgångspunkt för persondatalagen är att behandling av personuppgifter skall vara tillåten endast i de fall och på de villkor som lagen anger. Kriterierna för behandling anges på ett sådant sätt att den särlagstiftning som förutsätts på skilda områden inte som nu behöver inledas med ett medgivande till automatisk databehandling.

Utredaren har lämnat förslag till nya författningar för polisens belastnings- och misstankeregister. Dessutom har utredaren föreslagit en ny polisdatalag som skall ersätta den nuvarande polisregisterlagen.

De två förstnämnda författningsförslagen har endast i mindre omfattning påverkats av förslaget till persondatalag. Annorlunda förhåller det sig med polisdatalagen, som kan sägas utgöra ett direkt komplement till persondatalagen för polisens del. I vissa avseenden föreslås polisen få en i förhållande till persondatalagen vidgad rätt att behandla personuppgifter. I andra avseenden är det tvärtom.

Ändamålet med det föreslagna belastningsregistret är att underlätta tillgången till sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos polis- och tullmyndighet för att förebygga, uppdaga och utreda brott, hos åklagarmyndigheter för förundersökning och åtal samt vid utfärdande av strafföreläggande och slutligen hos allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd. Uppgifter i registret skall också få användas av polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning och tillståndsgivning som anges i författning samt av enskilda om det är av särskild betydelse för den enskildes verksamhet.

Ändamålet med det nya misstankeregistret är att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos polis- och tullmyndigheter för att förebygga och uppdaga och utreda brott samt hos åklagarmyndigheter för förundersökning och åtal. Uppgifter i registret skall vidare få användas av polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning och tillståndsgivning som anges i författning samt av enskilda om det är av särskild betydelse i den enskildes verksamhet.

Enligt utredaren bör de nuvarande reglerna om absolut sekretess (7 kap. 17 § sekretesslagen) för uppgifter i polisregister ersättas med regler om utlämnande efter skadeprovning. Såvitt gäller belastnings- och misstankeregistren föreslås ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att uppgifter skall få lämnas ut endast om det står klart att utlämnandet inte kan vålla men för den registrerade. Samma skaderekvisit föreslås för andra uppgifter i polisregister om att en person är dömd för brott, misstänks för eller har varit misstänkt för brott, kan antas ägna sig åt eller ha ägnat sig åt brottslig verksamhet eller kan komma att begå allvarliga brott. Övriga uppgifter i polisregister skall enligt förslaget omfattas av ett rakt skaderekvisit. För dessa fall skall således sekretess gälla endast om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Utöver det som sagts ovan har utredaren ansett att det måste finnas bestämmelser som medger att vissa myndigheter skall ha rätt till uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren oberoende av en provning enligt sekretesslagen. Sådana bestämmelser finns i dag i 3 § polisregisterlagen samt 17 och 21 §§ polisregisterkungörelsen. Sådana utdrag som meddelas enligt polisregisterlagen skall innehålla samtliga uppgifter i registret. Detsamma gäller uppgifter som meddelas med stöd av 21 § polisregisterkungörelsen. Utdrag som lämnas enligt 17 §

polisregisterkungörelsen skall däremot begränsas på visst angivet sätt. Enligt utredaren är det mycket angeläget med en allmän översyn av bestämmelserna om vilka myndigheter som oberoende av sekretessreglerna skall ha rätt till utdrag och vilka begränsningar som skall göras. Utredaren har dock ansett att ett sådant arbete inte låter sig göras inom ramen för uppdraget eftersom en sådan översyn skulle kräva en genomgång av varje myndighets verksamhet, den författningsreglering som styr verksamheten i fråga och den praxis som har utbildats på området. De regler som utredaren föreslagit vad gäller tillgången till uppgifter oberoende av sekretessprövning bygger därför i huvudsak på de regler som gäller i dag. Vad särskilt gäller SIV har utredaren således föreslagit att verket skall ha rätt till fullständigt utdrag ur både belastnings- och misstankeregistret. Det bör dock nämnas att utredaren har föreslagit en ny allmän bestämmelse som innebär att en myndighet eller en enskild som har rätt till utdrag i varje särskilt fall noga skall pröva behovet av information och att utdrag ur belastnings- och misstankeregistren endast får begäras om skälet till detta uppväger det intrång eller men i övrigt det innebär för den som berörs.

Utredaren har föreslagit att de nya bestämmelserna skall träda i kraft den 1 januari 1999. Förslaget har remitterats och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

5 Våld mot kvinnor

Våld mot kvinnor är ett universellt problem och utgör ett samlingsbegrepp för många olika företeelser. Här ingår såväl fysiskt som psykiskt våld som män gör sig skyldiga till mot kvinnor. Våld och andra övergrepp mot en person kan definieras som olika brott och falla in under olika straffbestämmelser. Utan att göra någon fullständig uppräkningslista kan nämnas mord, dråp och misshandel i 3 kap. BrB, olaga frihetsberövande, olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott och ofredande enligt 4 kap. samt sexualbrotten i 6 kap. Vad gäller våld mot kvinnor i nära relationer finns vissa speciella omständigheter hänförliga till den våldsutsatta individen och till attityder i samhället som leder till att dessa brott till stor del förblir okända för myndigheterna. Av samma skäl förekommer det att en stor del av de polisanmälda våldsbrotten där gärningsmannen och offret är bekanta skrivs av efter det att målsäganden återtagit sina uppgifter. I avsnitt 5.1 ger vi en kort beskrivning av åklagares åtalsplikt och redogör för ett antal våldsbrott i brottsbalken. I avsnitt 5.2 redogör vi för några centrala internationella konventioner, resolutioner och deklarationer och andra dokument som tillkommit i det internationella arbetet för att motverka våld mot kvinnor. I avsnitt 5.3 slutligen berör vi några av de problem som är specifika vid våldsbrott som riktar sig mot närstående.

5.1 Om åtal och brott

Det finns ett antal brott som ofta riktar sig mot kvinnor. Vi har valt att redogöra för brotten misshandel, olaga frihetsberövande, olaga hot, ofredande, våldtäkt och sexuellt tvång. Redogörelsen bygger, förutom på lagtexten, på förarbetena till de gällande bestämmelserna samt Kommentarer till brottsbalken, del I, 1995, sjätte upplagan, Holmberg m.fl. (kommentaren). Inledningsvis finns det dock skäl att kort beröra frågan om åtal.

5.1.1 Något om åtalsplikten

I 20 kap. 6 § rättegångsbalken anges att åklagare skall åtala brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är stadgat. Bestämmelsen ger uttryck för vad som brukar kallas den absoluta åtalsplikten.

I den juridiska doktrinen brukar man skilja mellan absolut och relativ åtalsplikt. Absolut åtalsplikt anses innebära att åklagaren är skyldig att väcka åtal om en gärning är straffbar och bevisningen tillräckligt stark för att kunna ligga till grund för en fällande dom. Vid relativ åtalsplikt ges åklagaren rätt att utifrån förhållandena i det enskilda fallet pröva om åtal är påkallat.

Svensk rätt utgår, som vi nyss nämnt, från en i princip absolut åtalsplikt. Åtalsplikten har emellertid försetts med alltmer betydande undantag. Genom senare års lagstiftningsarbete har inskränkningarna i själva verket getts en sådan omfattning att det med fog kan hävdas att denna kommit att i vissa fall närma sig ett system med relativ åtalsplikt (se Åklagarutredningens betänkande Ett reformerat åklagarväsende SOU 1992:61 del A s. 149). Reglerna om undantag från åtalsplikten är framför allt av två slag, nämligen särskild åtalsprövning och åtalsunderlåtelse. Även förundersökningsbegränsning och rapporteftergift kan i princip sägas utgöra undantag från den absoluta åtalsplikten.

För att åklagaren skall vara skyldig att åtala skall det föreligga tillräckliga skäl. Åklagaren måste ta ställning till om den föreliggande gärningen innefattar ett brott och skall därvid beakta alla omständigheter som hänför sig till gärningens såväl objektiva som subjektiva sida. Även omständigheter som kan utesluta eller upphäva straffbarhet måste beaktas, t.ex. nödvärn eller nöd. Gärning som har begåtts av någon som inte uppnått 15 års ålder och därför inte får dömas till påföljd, skall inte föranleda åtal. Vidare skall åklagaren pröva styrkan av den bevisning som finns för att den misstänkte har begått gärningen. Bevisningen måste vara tillräckligt stark för att åklagaren på objektiva grunder skall kunna förvänta sig en fällande dom (se Fitger, Rättegångsbalken I del 2 20:14).

Beträffande vissa brott råder inskränkningar i åklagarens åtalsplikt. I vissa författningar har det föreskrivits villkor för att allmänt åtal skall få ske, t.ex. att det krävs angivelse av målsäganden för att åklagaren skall kunna åtala brottet (angivelsebrott) eller att åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Vid bedömningen av om åtal är påkallat ur allmän synpunkt tas hänsyn såväl till brottets art och straffets syfte som till omständigheterna vid brottets begående. Hänsyn till målsäganden vägs in i bedömningen och kan tala för att åtal inte skall väckas. Inte sällan kan dock åtal vara påkallat i de fall målsägandena inte vågar ange brottet till åtal. Om åklagaren överväger att väcka åtal för ett angivelsebrott utan att angivelse har skett bör skälen för att

målsäganden inte angett brottet till åtal noga beaktas (kommentaren s.136).

5.1.2 Några brottsbalksbrott

Misshandel

Om misshandelsbrott finns bestämmelser i 3 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken (BrB). Misshandelsbrotten delas upp i tre svårhetsgrader. Normalgraden och ringa fall behandlas i 5 §. Om grov misshandel finns bestämmelser i 6 §. I lagen görs ingen skillnad utifrån offrets könstillhörighet. Kvinnomisshandel behandlas rättsligt som varje annat misshandelsbrott.

Misshandel innebär att gärningsmannen uppsåtligt tillfogar annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Påföljden för misshandel är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader.

Vid gränsdragning mellan vanlig och ringa misshandel skall domstolen se till samtliga omständigheter vid brottet, inte bara skadans svårhet. Endast misshandel som framstår som tämligen bagatellartad skall bedömas som ringa brott.

Påföljden för grov misshandel är fängelse, lägst ett och högst tio år.

Vid bedömningen av om en misshandel är grov, skall hänsyn tas till samtliga omständigheter vid brottet. Lagen anger en rad faktorer som skall beaktas särskilt vid bedömningen, t.ex. att gärningen varit livsfarlig, om offret tillfogats svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller om gärningsmannen annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Före den 1 januari 1988 var ett av de rekvisit som särskilt skulle beaktas vid bedömande av huruvida brottet var grovt om gärningsmannen visat synnerlig hänsynslöshet eller råhet. Genom reformen ändrades detta uttryck till särskild hänsynslöshet eller råhet, vilket innebär en anvisning till domstolarna att tillämpa ett något mindre restriktivt synsätt när det gäller att kvalificera brottet som grovt (prop. 1987/88:14 s. 3). Som exempel på kvalificerad misshandel angavs kvinnomisshandel. Vid kvinnomisshandel, som ofta avser en fysiskt svagare person, består våldet ofta av örfilar, knytnävsslag och sparkar och är inte sällan förenat med hot. De synliga skadorna kan vara begränsade till blåmärken svullnader och frakturer och mindre tandskador. Upprepas misshandeln flera gånger eller pågår den under längre tid framstår den ändå som utslag av särskild brutalitet. Det försvårande momentet vid denna typ av misshandel ligger främst i den påtagliga integritetskränkningen, liksom i det förhållandet att våldet ofta är psykiskt nedbrytande till sin karaktär (anförda prop. s. 6)

Allmänt åtal gäller.

Olaga frihetsberövande

Ett mycket allvarligt frihetsbrott har upptagits i 4 kap. 1 § BrB under benämningen människorov. Den som i annat fall berövar någon friheten genom att bortföra eller inspärra honom eller på annat sätt berövar någon friheten gör sig skyldig till olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 §. Ett frihetsberövande som inte innebär att någon bortförs eller spärras in kan vara att någon binder annan eller ställer honom eller henne under bevakning (kommentaren s. 207). Även åtgärder som innebär att någon hindras att förflytta sig från en viss plats kan innebära ett olaga frihetsberövande. Att inskränka någons rörelsefrihet, t.ex. genom att låsa någon ute från hans bostad eller att förstöra eller undanhålla någon hans cykel eller annat fortskaffningsmedel är däremot inte att anses som frihetsberövande. I dessa fall kan i stället ansvar för ofredande eller egenmäktigt förfarande komma i fråga.

Påföljden för olaga frihetsberövande är fängelse, lägst ett och högst tio år, eller, om brottet är mindre grovt, böter eller fängelse i högst två år.

Huruvida brottet är att anse som mer eller mindre grovt beror i första hand på frihetsberövandets långvarighet (kommentaren s. 209). Straffskalan för mindre grova fall passar i första hand på helt kortvariga frihetsberövanden. Förutom tidsrymden beaktas arten av intrånget i friheten samt om intrånget inneburit fysiskt eller psykiskt lidande för den frihetsberövade samt övriga omständigheter.

Allmänt åtal gäller.

Olaga hot

Olaga hot regleras i 4 kap. 5 § BrB. Stadgandet avser främst att bereda straffrättsligt skydd för vissa angrepp mot enskild persons känsla av trygghet till person och egendom. Brottet uppfattas således som ett fridsbrott.

Straffbestämmelsen riktar sig mot den som lyfter vapen mot annan eller annars hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom.

För straffbarhet krävs inte att den hotade blir rädd. Fall där det varit uppenbart att hotet inte varit allvarligt menat eller det varit likgiltigt för den hotade om gärningen utfördes, eftersom han kunnat avstyra den utan särskild olägenhet, utesluts dock från det straffbara området. Frågan om gärningen är straffbar påverkas inte av om gärningsmannen haft för avsikt att fullfölja hotet. Detta kan dock beaktas vid straffmätningen (kommentaren s. 217).

Genom uttrycket "allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom" anges att hotet skall avse antingen våld på person vilket inte framstår som helt lindrigt eller åstadkommande av annan skada på person eller egendom som skulle medföra lidande eller avsevärd förlust eller olägenhet för den som drabbas därav. För straffbarhet är det inte nödvändigt att hotet går ut på en gärning riktad mot den hotade. Hotet kan gälla även åtgärder mot en tredje person, t.ex. en nära anhörig eller vän till den hotade (kommentaren s. 218).

Straffet för olaga hot är böter eller fängelse i högst ett år.

Straffet för grova fall av olaga hot är fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

För att brottet skall bedömas som grovt krävs att brottet i betydande grad skiljer sig från normala fall av olaga hot (kommentaren s. 219). Faktorer som kan vara av betydelse är, förutom hotets innebörd och hur akut det framstår, om hotet riktats mot någon med en särskilt skyddslös ställning eller om det är fråga om upprepade allvarliga hot.

Allmänt åtal gäller.

Ofredande

Brottet ofredande behandlas i 4 kap. 7 § BrB. Brottssbeskrivningen innefattar handlingar av skilda slag. I lagtexten beskrivs den brottsliga handlingen som handgripligt antastande eller ofredande genom hänsynslöst beteende, varvid som exempel nämns skottlossning, stenkastning och oljud.

Under uttrycket "handgripligen antastar" faller avsiktliga knuffar, att någon sätter krokben för annan eller att rycka eller slita i någons kläder. Hit hör också handgripligt störande av kvinnofriden, exempelvis att hindra en kvinna från att komma fram, ta henne under armen för att förmå henne att följa med eller att antasta henne med klappar eller liknande smekningar. Ofredande av en kvinna i syfte att nå sexuell förbindelse faller också under bestämmelsen även om inget handgripligt antastande förekommit. Även ihärdig och ovälkommen uppvaktning av en kvinna genom brev och postkort har ansetts som ofredande (kommentaren s. 226).

Andra exempel på ofredande är telefonförföljelse och trakasserier av olika slag. Mobbning eller annat psykiskt våld kan vara att bedöma som ofredande.

Straffet för ofredande är böter eller fängelse i högst ett år.

Angående åtal gäller att ofredande som ej förövats på allmän plats får åtalas av åklagare endast om målsägande anger brottet till åtal eller om åtal finnes pakallat ur allmän synpunkt.

Våldtäkt

Om våldtäkt stadgas det i 6 kap. 1 § BrB. Med våldtäkt förstås att någon tvingar annan till samlag eller därmed jämförligt sexuell umgänge genom våld eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara. Lika med våld anses att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Begreppet samlag definieras inte i lagtexten. Något krav på att samlaget skall ha fullbordats finns enligt förarbetena inte (prop. 1983/84:105 s. 17). För att fullbordad våldtäkt skall anses föreligga är det tillräckligt att könsdelarna berört varandra. Beteenden som normalt bör jämnställas med samlag är s.k. orala och anala samlag.

När det gäller andra sexualhandlingar får man med ledning av omständigheterna avgöra om handlingen kan anses jämförlig med samlag.

I de situationer där sexuellt övergrepp inte kan anses jämförligt med samlag kan ansvar för sexuellt tvång enligt 2 § komma i fråga.

Våldtäkt kan förövas av både män och kvinnor och övergreppet kan vara av såväl heterosexuell som homosexuell natur. Någon skillnad mellan samlag eller andra sexualhandlingar i eller utom äktenskap görs inte (kommentaren s. 275 f.)

För våldtäkt enligt 1 § första stycket är minimistrafvet två års fängelse och maximistrafvet sex års fängelse.

I bestämmelsens andra stycke sägs att om våldtäkten med hänsyn till våldets eller hotets art och omständigheterna i övrigt är att anse som mindre allvarig döms för våldtäkt till fängelse i högst fyra år.

För grov våldtäkt är straffskalan lägst fyra och högst tio års fängelse.

Vid bedömandet om det är fråga om grov våldtäkt skall enligt paragrafens tredje stycke särskilt beaktas om våldet varit livsfarligt eller om den som begått gärningen tillfogat allvarlig skada eller allvarlig sjukdom eller, med hänsyn till tillvägagångssättet eller offrets låga ålder eller annars visat särskild hänsynslöshet och råhet.

Allmänt åtal gäller.

Sexuellt tvång

Den som i annat fall än som avses i 1 §, genom olaga tvång förmår någon till sexuell umgänge kan dömas för sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § BrB. Denna paragraf är således subsidiär i förhållande till 1 §. Är tvånget och den sexuella handlingen av den art som sägs i 1 § är gärningen att bedöma som våldtäkt, inte sexuellt tvång.

Med sexuell umgänge avses samlag, samlagsförsök och andra samlagsliknande åtgärder.

För ansvar förutsätts att någon förmåtts till sexuell umgänge genom olaga tvång. Har tvånget bestått i våld på person eller hot som innebär

eller för den hotade framstår som trängande fara, skall emellertid inte dömas för sexuellt tvång, utan enligt 1 § för våldtäkt om någon tvingats till samlag eller därmed jämförligt sexuellt umgänge. Vid sådant våld som inte utgör våld på person med den innebörd det har i 1 § och vid annat rättsstridigt hot blir 2 § att tillämpa, liksom vid alla former av olaga tvång när fråga är om annat sexuellt umgänge än samlag och därmed jämförlig sexualhandling (kommentaren s. 283).

Straffet för sexuellt tvång är fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt är påföljden fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. För att grovt sexuellt tvång skall anses föreligga, skall den som begått gärningen ha visat särskild hänsynslöshet eller brottet annars vara att anse som grovt.

Allmänt åtal gäller.

5.2 Internationella förpliktelser angående våldsdramade kvinnor

Våld mot kvinnor har under senare år kommit att uppmärksammas alltmer inom det internationella samfundet och dess organ. Det har gång på gång slagits fast att våld mot kvinnor kränker kvinnors mänskliga rättigheter. Den globala uppmärksamheten på området har medfört ökade krav på de nationella organen runt om i världen att vidta åtgärder för att komma tillrätta med problemen. Sverige har tagit aktiv del i det internationella arbetet, inte minst i FN:s ansträngningar att motverka olika former av våld mot kvinnor. I Kvinnovåldskommissionens betänkande (SOU 1995:60) finns en ingående redogörelse för det internationella arbetet för att motverka våld mot kvinnor. Nedan redovisas de centrala delarna av detta material med vissa tillägg.

5.2.1 Europarådet

Europarådet har parallellt med FN uppmärksammat frågor som rör våld mot kvinnor. Våld mot kvinnor var t.ex. det ämne som behandlades vid Europarådets tredje europeiska ministermöte om jämställdhet mellan kvinnor och män, som ägde rum hösten 1993 i Rom. Under förberedelsen inför konferensen utarbetades en särskild deklaration om strategier för att bekämpa våld mot kvinnor i ett demokratiskt Europa. Denna deklaration samt en resolution om våldtäkter och sexuellt utnyttjande av kvinnor antogs vid ministerkonferensen. Såväl deklarationen som resolutionen har översatts av Kvinnovåldskommissionen och intagits i SOU 1995:60 del B.

5.2.2 Nordiska rådet

Även inom Nordiska rådet har frågor om våld mot kvinnor uppmärksamats. Nordiska ministerrådet fastställde på rekommendation av Nordiska rådet år 1978 ett nordiskt samarbetsprogram på jämställdhetsområdet. År 1995 antogs ett nytt nordiskt samarbetsprogram. Som komplement till det nordiska samarbetsprogrammet finns en handlingsplan för det nordiska jämställdhetsarbetet. Handlingsplanen avspeglar de frågor som är högt prioriterade i de nordiska ländernas nationella arbete för jämställdhet mellan kvinnor och män. Bland de ämnen som är aktuella i samtliga länder ingår frågor som rör våld mot kvinnor.

5.2.3 FN

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor

År 1979 antog FN Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Konventionen som är ratificerad av 153 stater (februari 1997), häribland Sverige, (prop. 1979/80:147, bet. 1979/80 AU:30, rskr. 1979/80:327), trädde för Sveriges del i kraft år 1981 (SÖ 1980:8). Konventionen innehåller ingen bestämmelse som direkt talar om våld mot kvinnor. Det finns dock i konventionen flera artiklar som behandlar olika former av diskriminering med eller utan våldsinslag. Enligt artikel 2 c åtar sig konventionsstaterna att skapa ett rättsligt skydd för kvinnans rättigheter på samma grunder som för män och att säkerställa ett effektivt skydd för kvinnor mot varje diskriminerande handling. I artikel 2 e slås fast att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor från enskilda personer, organisationer och företag. I artikel 6 behandlas prostitution och handel med kvinnor. Enligt artikel 16 skall konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa kvinnor lika rätt när det gäller äktenskapsfrågor och andra familjerättsliga frågor.

FN:s granskningskommitté för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, CEDAW, antog 1992 en rekommendation (nr 19) om våld mot kvinnor. I rekommendationens inledning fastslås att våld mot kvinnor är diskriminering eftersom våld hindrar kvinnor att utöva sina rättigheter och friheter på samma sätt som män. Våld mot kvinnor definieras som handlingar som riktar sig mot en kvinna för att hon är kvinna eller drabbar kvinnor oproportionerligt och som för kvinnan innebär fysisk, psykisk eller sexuell skada eller lidande, hot, tvång eller godtyckligt frihetsberövande. Det påpekas att det våld kvinnor utsätts för på grund av sitt kön är en kränkning av kvinnors mänskliga rättigheter enligt konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Enligt

rekommendationen skall staterna företa lämpliga och effektiva åtgärder för att avskaffa alla former av våld mot kvinnor. Staterna skall också tillförsäkra kvinnor skydd mot våld i familjen. Detta skall bland annat ske genom lagstiftning, information och avgivande av rapporter om våld. Staterna skall vidare arbeta med att förebygga och efterforska kränkningar av kvinnors rättigheter och härutöver straffa våldshandlingar och ge offren kompensation.

FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter

FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter ägde rum i Wien år 1993. På konferensen hade frågor rörande kvinnors mänskliga rättigheter och diskriminering av kvinnor en central plats. I slutdokumentet från konferensen understryker man vikten av att arbeta för att undanröja våld mot kvinnor, både i det privata och i det offentliga livet, liksom för att undanröja könsfördomar i rättstillämpningen. Vidare understryks i dokumentet vikten av att staterna främjar särskilt utsatta gruppers mänskliga rättigheter. Invandrare framhålls härvid som en särskilt utsatt grupp.

FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor

I december 1993 antog FN:s generalförsamling en deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor och en härtill hörande resolution om våld mot kvinnliga invandrare. Enligt deklarationens artikel 1 är våld mot kvinnor varje könsrelaterad våldshandling som resulterat i eller sannolikt kommer att resultera i fysisk, sexuell, eller psykisk skada eller sådant lidande för kvinnor, innefattande hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckliga frihetsberövanden, vare sig detta sker i det offentliga eller i det privata livet. Artikel 4 innehåller en uppräknig av åtgärder som länderna bör vidta för att avskaffa alla former av våld mot kvinnor, inte minst våld inom hemmet. Det sägs att staterna med alla lämpliga medel och utan dröjsmål bör driva en politik som syftar till att avskaffa våld mot kvinnor. Bland annat skall de med vederbörlig uthållighet verka för att förhindra, undersöka och, i enlighet med nationell lagstiftning, straffa våldsgärningar mot kvinnor. Vidare bör staterna överväga möjligheten att utarbeta nationella handlingsplaner för att främja skyddet av kvinnor. Staterna bör arbeta för att säkerställa att kvinnor som utsatts för våld och deras barn får kvalificerat stöd och hjälp, inte minst från hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Vidare bör staterna anslå tillräckliga resurser i den statliga budgeten för verksamhet som är relaterad till avskaffandet av våld mot kvinnor. Det pekas på behovet av utbildningsinsatser som riktas till poliser och andra statstjänstemän, som har ansvar för att förebygga, undersöka och bestraffa våld mot

kvinnor, men även åtgärder i övrigt, särskilt inom utbildningsområdet, som syftar till att förändra sociala och kulturella beteendemönster och avskaffa fördomar om kvinnors och mäns roller. Det anges också att staterna bör främja forskning inom området, bl.a. när det gäller orsakerna till, arten, allvarligheten och följderna av våld mot kvinnor, och att staterna bör framställa statistik, särskilt beträffande utbredningen av våld i hemmet. Staterna skall också besluta om åtgärder riktade mot avskaffande av våld mot kvinnor som är särskilt utsatta för våld.

FN:s resolution om våld mot kvinnliga invandrare

Resolutionen om våld mot kvinnliga invandrare skall ses mot bakgrund av denna grupps dubbla utsatthet, som kvinnor och invandrare. I resolutionen uttrycker FN:s Generalförsamling djup oro över våldsdrabbade invandrarkvinnors situation och hemställer att staterna i samarbete med privata organisationer erbjuder våldsdrabbade kvinnor bistånd till fysisk och psykisk rehabilitering och i övrigt aktivt försöker skydda deras rättigheter.

Världskvinnokonferenserna

Viktiga milstolpar i FN:s arbete för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män och kvinnors mänskliga rättigheter är de fyra världskvinnokonferenserna. Den första internationella konferensen ägde rum i Mexico City år 1975. Den inledde FN:s kvinnoårtionde 1975-1985. Vid världskvinnokonferensen i Köpenhamn 1980 antogs en aktionsplan för den andra halvan av kvinnoårtiondet. Vidare antogs ett handlingsprogram, vari man uppmärksammade olika former av våld mot kvinnor och barn och behovet av skydd för kvinnor i alla åldrar mot fysiska och psykiska övergrepp i hemmet, sexuella övergrepp m.m. I en resolution om våld mot kvinnor uttalades att våld som riktas mot familjemedlemmar måste uppfattas som ett allvarligt problem som ärvs från den ena generationen till den andra. Den tredje världskvinnokonferensen i Nairobi 1985 antog vissa strategier för det fortsatta jämställdhetsarbetet fram till år 2000. Kvinnor som utsätts för våld uppmärksammades särskilt och det rekommenderades bl.a. att nationerna skulle öka sina ansträngningar när det gäller att förebygga våld mot kvinnor och att öka skydd och stöd i olika former till kvinnor som utsätts för våld och andra övergrepp. Vidare rekommenderades regeringarna att vidta åtgärder för att öka allmänhetens medvetenhet om att våld mot kvinnor är ett allvarligt samhälleligt problem. Den fjärde världskvinnokonferensen hölls i Peking i september 1995. Vid konferensen antogs en handlingsplan som gav uttryck för en politisk vilja att vidta konkreta åtgärder på nationell

nivå för att stärka kvinnors ställning och förbättra deras villkor på i stort sett alla samhällsområden. Vad gäller våld mot kvinnor tar handlingsplanen sin utgångspunkt i deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor från 1993, i synnerhet vad gäller dess definition av våld mot kvinnor. Således avses härmed varje kvinnospecifikt våld som resulterar i eller kan resultera i fysisk, sexuell eller psykisk skada eller lidande för kvinnor, inklusive hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, vare sig handlingen sker i det offentliga eller privata livet. Förekomsten av våld mot kvinnor ses som ett hinder för kvinnors möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna. Det slås också fast att våld mot kvinnor utgör en manifestation av historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män, som har lett till en dominans över och diskriminering av kvinnor från mäns sida och utgjort hinder för en förbättring av kvinnors ställning. I handlingsplanen åtar sig regeringarna att vidta en rad konkreta åtgärder för att förhindra våld mot kvinnor, bl.a. att utarbeta lagstiftning eller stärka befintlig sådan för att straffa förövarna oavsett om våldet utövats av staten eller av privatpersoner och att avhålla sig från att åberopa varje sedvänja, tradition eller religiös hänsyn för att undvika sitt ansvar för att eliminera våld mot kvinnor och att stärka och gottgöra de kvinnliga brottsoffren. Åtgärder skall vidtas för att öka kunskapen om kvinnovåldets mekanismer inom bl.a. rättsväsendet och hälso- och sjukvården och bland dem som arbetar med flyktingfrågor och migrationsfrågor. Tillräckliga finansiella resurser skall avsättas på nationell nivå för åtgärder i frågor som rör våld mot kvinnor och det arbete som bedrivs på kvinnojourer skall stödjas. Handel med kvinnor skall stävjas på olika sätt. En rad åtgärder för att främja forskning och information om våld mot kvinnor tas också upp. Mediernas ansvar för att främja en icke-stereotyp bild av kvinnor och män betonas. I handlingsprogrammet uppmanas regeringarna att stödja Kommissionen för de mänskliga rättigheternas särskilda rapportör för frågor om våld mot kvinnor och ge henne all den information hon behöver för fullgörandet av sitt uppdrag.

5.2.4 EU

Ett nyligen uppmärksammat problem är handel med kvinnor. Med kvinnohandel avses att kvinnor transporteras från tredje land till något EU-land i syfte att utnyttjas. International Organization for Migration (IOM) anser att följande kriterier skall vara uppfyllda för att man skall kunna anse att handel i denna bemärkelse föreligger: en internationell gräns har passerats, en förmedlare är inblandad, pengar eller andra betalningsmedel utväxlas, vistelsen i mottagarlandet är olaglig. IOM uppskattar att 500 000 kvinnor fördes till något EU-land i detta syfte under år 1995. Någon egentlig kartläggning av problemets förekomst

i Sverige har inte gjorts. EU har anordnat två konferenser i ämnet. Den första ägde rum i Wien i juni 1996 och den andra i Haag i april 1997. Vid den senare konferensen antogs en deklaration med riktlinjer för att förhindra och bekämpa handel med kvinnor som sker i syfte att utnyttja kvinnorna sexuellt.

5.3 Några speciella frågor

5.3.1 Mörkertal

Alla våldsbrott kommer inte till polisens kännedom och syns inte i brottsstatistiken. De faktorer som brukar nämnas som avgörande för detta s.k mörkertal är brottets grovhet, relationen mellan gärningsman och offer samt brottets synlighet. Grova brott anmäls i högre grad än lindriga brott. Brott där gärningsmannen är helt obekant för offret anmäls i högre grad än brott där gärningsmannen är en närstående. Brott som utspelas på en allmän plats anmäls i högre grad än brott som utspelas i det privata. Detta innebär att grova brott med obekanta gärningsmän är överrepresenterade i statistiken jämfört med mindre grova brott där gärningsmännen är nära bekanta med offren (jfr BRÅ-rapport 1996:4 *Brottsutvecklingen 1994* s. 106).

Valet mellan att anmäla och inte anmäla ett brott styrs av vissa faktorer. Den påfrestning en förundersökning eller rättegång innebär spelar säkert stor roll liksom den förutsebara möjligheten till upprättelse och risken att själv bli skuldbelastad eller misstrodd. Den allmänna opinionen, den syn människor i offrets närhet har på den aktuella typen av brottslighet liksom de handläggande myndigheternas inställning har troligen också stor betydelse (jfr anförda rapport s. 106 där diskussionen avsåg sexualbrott).

Förmodligen har toleransen mot våldshandlingar i nära relationer minskat i takt med att dessa brott synliggjorts genom kvinnojoursverksamhet, forskning m.m. Det finns dock anledning att räkna med att mörkertalet för dessa brott fortfarande är högt. Riksorganisationen Kvinnojourer i Sverige (ROKS) har uppskattat att endast 25 % av de kvinnor som utsätts för våld eller hot om våld i nära relationer gör polisanmälan (BRÅ PM 1994:4 s. 15). I SCB:s offerundersökningar 1992/1993 framgår att i knappt en fjärdedel av händelserna hade kontakt tagits med polisen (se avsnitt 7.2.2).

5.3.2 Anmälningar som skrivs av

I lagstiftningen betraktades kvinnomisshandel länge som en intern familjeangelägenhet. Inte förrän år 1864 försvann mannens rätt att aga sin hustru ur lagstiftningen. Dessutom låg misshandel, som inte var att

anse som grov och som skedde i hemmet, under enskilt åtal ända fram till år 1982. I dessa fall krävdes således att kvinnan angav brottet till åtal eller att åtal var påkallat ur allmän synpunkt. Vad gäller våldtäkt slopades kravet på åtalsangivelse år 1984. Beträffande vissa brott råder fortfarande inskränkningar i åklagarens åtalsplikt. Brott där allmänt åtal får väckas först efter s.k. särskild åtalsprövning är t.ex. ofredande som inte förövats på allmän plats.

En stor del av brotten mot kvinnor som kommer till polisens kännedom skrivs av utan att åtal väcks. Kvinnovåldskommissionen lät utföra en undersökning av hur stor del av brotten mot kvinnor som skrevs av efter polisanmälan (SOU 1995:60 del A s.201 f.). Undersökningen avsåg kvinnomisshandelsbrott och våldtäktsbrott. Kvinnomisshandelsbrott definierades som misshandel inomhus av bekant person mot kvinna 15 år eller äldre. Våldtäktsbrotten i undersökningen avsåg fullbordade våldtäkter inomhus mot personer 15 år eller äldre. Under 1992 anmäldes 10 585 kvinnomisshandelsbrott. Av dessa gick 37 % vidare till åtal eller strafföreläggande medan 53 % skrevs av. Beträffande knappt 9 % av ärendena var brottsutredningarna inte avslutade vid utgången av 1993. Antalet anmälda våldtäktsbrott uppgick till 905. I 28 % av fallen gick ärendet vidare till åtal. Nästan 60 % av ärendena lades ned. Vid utgången av 1993 var drygt 13 % av de anmälda våldtäktsärendena fortfarande inte avslutade.

Misshandelsbrotten skrevs i 43 % av ärendena av med motiveringen "brott kan ej styrkas". Detsamma gällde för våldtäktsbrotten i knappt 50 % av ärendena. I 150 misshandelsärenden (1,5 %) användes avskrivningsgrunden "angivelse saknas" eller "åtal ej påkallat ur allmän synpunkt". Detta ansågs anmärkningsvärt mot bakgrund av att misshandelsbrott sedan mer än tio år tillbaka inte längre var ett angivelsebrott.

För att få en bakgrund till siffrorna gav Kvinnovåldskommissionen forskare vid sociologiska institutionen vid Lunds universitet i uppdrag att genomföra s.k. djupintervjuer med poliser och åklagare om deras syn på våld mot kvinnor. Undersökningen tog sikte på tänkbara orsaker till varför en så stor del av brottsanmälningarna avseende våld mot kvinnor skrevs av.

I undersökningsresultatet angavs att av stor betydelse för hanteringen av kvinnomisshandelsärendena är antagandet att den misshandlade kvinnan ofta underlåter att anmäla mannen eller att hon inte står fast vid sin anmälan. Kvinnans benägenhet att inte medverka under den rättsliga processen beskrevs som den främsta anledningen till att många förundersökningar lades ned och åtal inte väcktes. Undersökningen visade också att polismännens värderingar om kvinnomisshandelsbrott och deras uppfattning om vilka målsägande som skulle klara sig igenom den rättsliga processen kunde få betydelse för om åtal kom att väckas. Enligt åklagarna var kvinnans egen berättelse av stort värde

och många gånger befanns denna vara avgörande för utsikten till en fällande dom trots att annan bevisning fanns att tillgå. Detta gällde främst vid lindrig misshandel som ur moralisk synvinkel upplevdes som lättare att skriva av (a.a. s. 203 ff.).

5.3.3 Orsaksteorier

De senaste decennierna har forskare utomlands och i Sverige sökt förklaringar till varför män misshandlar kvinnor som de sammanlever med och varför kvinnor stannar kvar i förhållanden där de blir misshandlade av sina män. De teorier som härvid utvecklats visar komplexa orsaksmönster. Frågorna har behandlats i bl.a. Kvinnomisshandel (Ds S 1983:2), Misshandel och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn (Justiedepartementets handbok 1991), BRÅ PM 1994:4 Våld mot kvinnor i nära relationer samt i Kvinnovåldskommissionens huvudbetänkande Kvinnofrid SOU 1995:60 Del A.

Som förklaring till varför män misshandlar kvinnor i nära relationer har sammanfattningsvis angetts såväl missbruksproblem som omständigheter som är hänförliga till individen, familjen, samhället och samhällsstrukturen.

Orsakerna till våld mot kvinnor har ansetts vara desamma oavsett om parterna i förhållandet är svenskar eller invandrare. Vissa förhållanden som angetts skapa grogrund för kvinnomisshandel har emellertid ansetts gälla invandrare i ännu högre utsträckning än svenskar. Sådana omständigheter är t.ex. ojämlikhet mellan könen, mannens hotade auktoritet, problem i arbetslivet samt rotlöshet och upplösning av sociala nätverk. I äktenskap eller samboförhållanden mellan personer från olika länder kan det finnas svårbemästrade motsättningar i synen på sexualitet, samlevnad och könsroller. (Ottoson-Hindberg, Barbro, Kvinnomisshandel - Rapport från en konferens för invandrarkvinnor och kvinnojourer, PM 86/84, Socialstyrelsen, s. 9 ff.)

Forskningen visar att det många gånger tar mycket lång tid för kvinnor att ta sig ur en misshandelsrelation. Det finns flera förklaringar till varför kvinnor, som blir utsatta för våld och förtryck och förnedring år efter år, ändå inte förmår bryta upp eller på något sätt förändra sin situation. Våldsprocessen i sig har ansetts ge en förklaring. Kvinnor som misshandlas tappar ofta självförtroendet. Ibland blir kvinnorna isolerade antingen på grund av att männen vägrar dem kontakter med anhöriga och bekanta eller för att de själva drar sig undan sådana kontakter. Isoleringen ökar kvinnornas beroende av männen. Till sist tappar kvinnorna sina referensramar och anser att det är männen som är normala medan de själva är onormala. Kvinnorna anser att de förtjänar att misshandlas eftersom de anses provocativa, utmanande etc. Andra skäl som angetts till varför kvinnorna stannar

kvar i misshandelsförhållanden är att de tror och hoppas att våldet skall upphöra och att de anser sig ha kontroll över våldet; om kvinnorna bara är tysta, goda och medgörliga så kommer männen inte att straffa dem. Oviljan att bryta upp kan också förklaras av en realistisk rädsla för mannens repressalier om kvinnan lämnar honom. Många våldsbrott begås i samband med separationer men även efteråt (Justitiedepartementet, Misshandel och sexuella övergrepp mot barn, s. 21). Andra skäl till att kvinnorna inte förmår bryta upp ur förhållandet kan vara rent praktiska svårigheter. Kvinnan har kanske inte någon att vända sig till för att få stöd och hjälp. Det kan även vara ekonomiska svårigheter och gemensamma barn som gör det svårt för kvinnan att lämna mannen.

De hinder som angetts föreligga för kvinnor att bryta sig loss från förhållanden där de misshandlas är i vissa avseenden större hos invandrarkvinnor än hos svenska kvinnor. Oftast har invandrarkvinnorna ingenstans att ta vägen om de bryter upp och de är i allmänhet djupt isolerade i det svenska samhället (Ottoson-Hindberg, anförda rapport, s. 13 ff.). I de snabba anknytningsförhållandena tillkommer dessutom en faktor som gör problemet särskilt komplicerat; nämligen den omständigheten att kvinnan riskerar att utvisas om hon bryter upp ur förhållandet, vilket får henne att försöka "stå ut". För den som har hoppats på ett bättre liv i Sverige blir detta ett nödvändigt offer för att nå målet. Samtidigt blir det en möjlighet för mindre nogräknade män att utnyttja regelverket för egna syften.

Del II

Kartläggning

6 Vår kartläggning

Enligt direktiven för vårt uppdrag är det en viktig uppgift för oss att kartlägga den nuvarande situationen rörande de nu aktuella anknytningsförhållandena. Bland annat skall vi undersöka hur vanligt det är att utländska medborgare, ofta kvinnor, i dessa sammanhang blir utsatta för övergrepp och vilket medborgarskap de utsatta personerna har. Vidare skall vi undersöka hur vanligt det är att samma person, ofta en man, gör sig skyldig till upprepade övergrepp. Vi skall även undersöka vilken inverkan en s.k. sprucken anknytning har på uppehållstillståndet under dessa förhållanden, dvs. i vilken omfattning ett uppehållstillstånd förlängs respektive inte förlängs när anknytningen upphört efter det att det förekommit våld i förhållandet. Kartläggningen bör i möjligaste mån redovisas uppdelad på kön.

Vi har valt att arbeta med kartläggningen på flera olika sätt.

Vi har bl.a. använt oss av befintliga statistiska uppgifter. I kap. 7 redovisar vi bl.a. vissa statistiska uppgifter från SCB och BRÅ samt resultaten av SCB:s offerundersökningar. Vi har vidare gjort en specialbearbetning av offerundersökningarna. Denna bearbetning som avser våld och hot om våld mot kvinnor presenteras i avsnitt 7.2.3.

En hel del information finns hos SIV. Verket har bistått oss med register över de personer som under åren 1992 - 1996 erhöll uppehållstillstånd i Sverige på grund av snabb anknytning. För åren 1992-1993 har dessutom uppgifter om vilka ärenden som fråga om utvisning uppkom och antalet permanenta uppehållstillstånd framtagits. Avseende år 1992 presenteras detta material i avsnitt 8.1 samt i *bilaga 4*. Utifrån SIV:s register har det inom sekreteriatet gjorts en fördjupad genomgång av ett antal ärenden. Vi valde ut samtliga ärenden där tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats under år 1992 och där senare fråga om utvisning aktualiserats. Resultatet av denna undersökning presenteras i avsnitt 8.2.

För att utröna i vad mån de manliga referenspersonerna förekom i belastningsregister inhämtade vi bland 1992 års utvisningsärenden polisregisterutdrag beträffande 50 slumpmässigt utvalda män. Av dessa 50 män var 25 referenspersoner i ärenden där de utländska kvinnorna påstod att de utsatts för våld av männen och 25 i ärenden där sådana påståenden inte fanns. Resultatet av denna undersökning redovisas i avsnitt 8.3.

Vi har också gjort en genomgång av Utlänningsnämndens praxis. Denna redovisas i kap. 9.

För vår räkning har SCB genomfört en intervjuundersökning med 589 utländska kvinnor som erhöll sitt första tidsbegränsade uppehållstillstånd 1992 på grund av anknytning till en här bosatt man och som senare beviljats permanent uppehållstillstånd. Resultatet av undersökningen presenteras i kapitel 11 och i *bilaga 5*.

Vi har också haft ett antal hearingar i vilka representanter för olika kvinnojourer deltagit. Vi har anordnade dessutom en hearing med företrädare för socialtjänsten och olika samverkansgrupper inom sjukvården. Vi har vidare besökt Rikskvinnocentrum i Uppsala och Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor (RIFFI) i Stockholm. Vi har också haft kontakter med företrädare för ett projekt i Strängnäs stift i vilket en kartläggning gjorts av filippinska kvinnors situation i Sverige efter det att de kommit hit på grund av anknytning till en här bosatt man. Vi redovisar våra erfarenheter från dessa samtal i kapitel 10.

7 SCB:s och BRÅ:s statistik

7.1 Folk- och bostadsräkningen

SCB gör olika specialbearbetningar av de med jämna mellanrum genomförda folk- och bostadsräkningarna. Den senast tillgängliga är från år 1990 (Be 15 SM 9301). Av SCB:s sammanfattning av denna framgår bl.a. följande.

Av de två miljoner kärnfamiljer som fanns i Sverige år 1990 var 119 000 invandrarfamiljer och 176 000 familjer där ena parten var svensk och den andre var invandrare. Med invandrare avses personer födda utomlands.

År 1990 var 98 000 svenska män gifta eller sammanboende med en invandrare medan endast 78 000 svenska kvinnor levde tillsammans med en invandrare. Det är således vanligare att svenska män bildar familj med en invandrare än att svenska kvinnor gör det.

Benägenheten att bilda familj utanför den egna gruppen varierar mellan olika invandrargrupper. Det är t.ex. ovanligt att invandrare från Arabländerna¹, Sydeuropa, Asien och Sydamerika bildar familj utanför den egna gruppen. Det är mycket ovanligt att kvinnor från Arabländerna bildar familj med en svensk. Det är också ovanligt att män från Asien är gifta eller sammanboende med en svensk kvinna.

Det är vanligare med separationer i invandrarfamiljer än i svenska familjer. Familjer från Sydamerika och Afrika har dubbelt så hög separationsfrekvens som svenska familjer. Förhållanden där mannen är svensk håller som regel bättre än de där båda makarna är invandrare. Äktenskap och samboförhållanden mellan invandrararmän och svenska kvinnor håller inte lika bra.

Det finns ingen uppgift om hur många av parförhållandena där minst en av parterna har invandrarbakgrund som har uppkommit genom en snabb anknytning. Överhuvudtaget saknas det i den officiella statistiken särredovisning av dessa förhållanden.

¹ Arabländerna: Algeriet, Bahrain, Egypten, Förenade Arabemiraten, Irak, Jemen, Jordanien, Kuwait, Libanon, Libyen, Marocko, Oman, Qatar, Saudi-arabien, Sudan, Sydjemen, Syrien, Tchad och Tunisien

7.2 Brottsstatistik

7.2.1 Brotts som kommit till polisens kännedom

Under åren 1991-1994 dödades årligen mellan 13 och 24 kvinnor av sina partners eller f.d. partners. Totalt rörde det sig om 69 kvinnor, dvs. i genomsnitt cirka 17 kvinnor varje år (BRÅ-rapport 1996:4 Brottsutvecklingen 1994 s. 40).

Enligt den officiella statistiken (SCB, Statistisk årsbok '97) kom misshandelsbrott som ej hade dödlig utgång, brott mot frihet och frid samt våldtäktsbrott under åren 1990-1994 till polisens kännedom i långt större utsträckning än vad lagföring för dessa brott under samma period skedde. Av tabellerna 1-2 framgår antalet sådana brott som under 1991-1995 kom till polisens kännedom och antalet lagförda personer för dessa brott under 1992-1994. Under år 1994 kom mer än sex gånger så många misshandelsbrott, femton gånger så många fridsbrott och elva gånger så många våldtäktsbrott till polisens kännedom som det dömdes någon för dessa brott.

Tabell 1. Misshandelsbrott, brott mot frihet och frid samt våldtäktsbrott under 1990-1995 som kommit till polisens kännedom.

Källa: Statistiska centralbyrån, Statistisk årsbok '97

	1991	1992	1993	1994	1995
Misshandel	40 454	45 232	50 926	53 665	54 380
Brott mot frihet och frid	39 761	45 487	52 218	52 049	54 683
Våldtäkt	1 462	1 688	2 153	1 812	1 707

Tabell 2. Antal personer lagförda för misshandel, brott mot frihet och frid samt våldtäkt under 1992-1994.

Källa: Statistiska centralbyrån, Statistisk årsbok '97

	1992	1993	1994
Misshandel	7 415	8 259	8 787
Brott mot frihet och frid	3 297	3 457	3 451
Våldtäkt	163	181	150

Av de dömda gärningsmännen år 1994 var såvitt avsåg misshandelsbrotten 8 133 män (93 %) och såvitt avsåg brotten mot frihet och frid 3 033 män (88 %). Såvitt avsåg våldtäktsbrotten var samtliga gärningsmän män.

År 1996 anmäldes 53 731 fall av misshandel (Statistik från BRÅ). I 18 560 fall riktade sig våldet mot kvinnor och i 30 128 fall mot män. Resterande anmälningar avsåg barn i åldern 0-6 år och 7-14 år. Brottsförebyggande rådets redovisning illustreras i tabell 3 och visar skillnaderna mellan kvinnliga och manliga målsägande vad gäller misshandelns svårhetsgrad, bekantskapen mellan offer och gärningsman samt om brottet begåtts utomhus eller inomhus.

Tabell 3. Anmällda fall av misshandel 1996, exkl. misshandel mot barn 0-6 och 7-14 år.

Källa: Statistik från BRÅ

Misshandelsbrott	Misshandel mot kvinna		Misshandel mot man	
	n	%	n	%
Grov misshandel	850	100	2 396	100
Obekant med offret	169	20 (=100)	1 410	59 (=100)
Utomhus	103	(61)	1 037	(74)
Inomhus	66	(39)	373	(26)
Bekant med offret	681	80 (=100)	986	41 (=100)
Utomhus	100	(15)	388	(39)
Inomhus	581	(85)	598	(61)
Annan misshandel	17 710	100	27 732	100
Obekant med offret	3 714	21 (=100)	17 992	65 (=100)
Utomhus	2 015	(54)	11 862	(66)
Inomhus	1 699	(46)	6 130	(34)
Bekant med offret	13 996	79 (=100)	9 740	35 (=100)
Utomhus	2 367	(17)	4 177	(43)
Inomhus	11 629	(83)	5 563	(57)
Totalt	18 560		30 128	

Det är således främst män som utsätts för våld. Vad gäller misshandel som utförs av en bekant person är det dock främst kvinnor som drabbas. Bland det totala antalet kvinnor som anmält att de utsatts för grov eller annan misshandel uppgav 79 % (14 677) att gärningsmannen var en bekant person. Bland männen var motsvarande siffra endast 36 % (10 726). Vad gäller bekantskap mellan gärningsman och offer vid samtliga slags misshandelsbrott som skett inomhus uppgav 66 % av kvinnorna (12 210) och 20 % av männen (6 161) att de var bekanta med gärningsmannen. I genomsnitt misshandlades varje dag under år 1996 cirka 33 kvinnor och 17 män inomhus av en bekant person.

De anmällda fallen av våldtäkt under år 1996 uppgick till 1 608 (Statistik från BRÅ).

7.2.2 SCB:s offerundersökning

Sedan 1978 har SCB som ett led i sina undersökningar om levnadsförhållandena kartlagt bl.a. hur många som årligen drabbas av våld i Sverige och vilka grupper som är speciellt utsatta.

Undersökningen som är en stickprovsundersökning omfattar årliga nettourval om 6 000 till 12 000 personer i åldern mellan 16 och 84 år. De grundläggande frågorna har ställts på likartat sätt vart och ett av åren. Under åren 1978, 1984/1985 samt 1992/1993 skeddde vissa fördjupningar av undersökningarna för att ytterligare belysa karaktären kring brotten och konsekvenserna för de drabbade. Totalt har omkring 112 000 intervjuer utförts under åren 1978-1993.

I Rapport 88, Levnadsförhållanden, uppskattar SCB att drygt 7 % av Sveriges befolkning mellan 16 och 84 år under en ettårsperiod 1992/1993 blivit utsatta för någon form av våld eller hot om våld. Detta motsvarar omkring 480 000 personer. Sammanlagt uppskattar SCB att 1 040 000 hot- eller våldshändelser inträffat i Sverige under denna ettårsperiod.

Av rapporten framgår att risken att bli utsatt för våld skiljer sig mellan män och kvinnor. Under ettårsperioden utsattes 9 % av männen och 6 % av kvinnorna för något våld eller hot. Skillnaderna var större när det gällde det grövre våldet. SCB konstaterade att män löper mer än dubbelt så stor risk att bli utsatta för något våld. När det gäller enbart hot ansågs denna överrisk vara 20 %. SCB angav att denna skillnad mellan könen helt och hållet har sin grund i våld och hot på gator och andra allmänna platser. Både vad gäller våld-hot i lägenhet och våld-hot i samband med yrkesutövning ansågs risken för kvinnorna vara högre än för männen. Cirka 200 000 händelser under ettårsperioden 1992/1993 uppskattades avse lägenhetsvåld. Ungefär 1,5 % av befolkningen drabbades av våld i egen eller annan persons bostad. Nästan dubbelt så många kvinnor som män utsattes härför. Andelen bland kvinnorna var 1,7 % och bland männen 1 %. Av de ensamstående småbarnsmödrarna uppskattades 17 % ha utsatts för något våld eller hot i en bostad. Detta skall jämföras med knappt 1 % bland de sammanboende kvinnorna med eller utan barn. Beträffande ensamstående utan barn var motsvarande siffra 2,3 %. Det framhölls att de kvinnor som är franskilda eller ensamstående har lättare att berätta om våldshändelser de utsatts för i bostaden än de som fortfarande är sammanboende. Enligt SCB kan de ensamstående kvinnliga föräldrarnas uppgifter inte användas som en indikation gällande även för de sammanboendes situation. Skilsmässan eller separationen kan ju vara en konsekvens av det våld som ägt rum.

Vid lägenhetsvåld har offer och gärningsman ofta en nära relation. I nästan 60 % av hot- eller våldshändelserna som inträffade i någons bostad under ettårsperioden 1992/1993 var gärningsmannen en nära

bekant, jämfört med 18 % beträffande våld på arbetsplatser och 5 % när det gäller våld på gator och andra allmänna platser.

I knappt 20 % av de 1 040 000 inträffade hot- eller våldshändelser under ettårsperioden uppskattades det att gärningsmannen var någon nära bekant. I 40 % av de fall som ledde till sjukskrivning uppskattades det att gärningsmannen var en nära bekant. Att ha nära relationer till gärningsmannen är således vanligare vid det grövre våldet.

Ju närmare gärningsmannen står offret, desto troligare är det att offret avstår från att berätta om händelsen. De 20 % av fallen där gärningsmännen var nära bekanta med offren ansågs därför enligt SCB utgöra en minimiskattning. I konsekvens härmed kan det antas att de tillförlitligaste skattningarna gäller det anonyma våldet.

SCB uppskattade mot bakgrund av lämnade uppgifter i undersökningen att i ungefär en fjärdedel av alla hot- och våldshändelser hade kontakt tagits med polisen. Vid en jämförelse med den officiella kriminalstatistiken fann SCB dock att många av de poliskontakter som det talats om vid intervjuerna inte blivit registrerade som formella anmälningar. Det kunde således konstateras att antalet hot- eller våldshändelser som under den angivna ettårsperioden registrerats hos polisen inte ens nådde upp till en fjärdedel av de inträffade hot- eller våldshändelserna.

I undersökningen hade de kvinnor som utsatts för våld i en lägenhet av en nära bekant aldrig eller endast i enstaka fall tagit kontakt med polisen. Tre motiv angavs till de uteblivna poliskontakterna: "Känner gärningsmannen, familjeskäl", "vågade inte, rädd för repressalier" samt "meningslöst, polisen kan ändå inget göra".

SCB:s kartläggning utmynnade i att tre riskgrupper kunde preciseras, där risken att utsättas för våld eller hot var betydligt större än vad som gäller för den breda allmänheten. Riskgrupperna var:

- * Yngre män 16-35 år som deltar i nöjeslivet.
- * Kvinnor, ofta ensamstående, som blir utsatta för våld i bostadslägenheter.
- * Vissa yrkesgrupper.

7.2.3 SCB:s offerundersökningar 1978-1994 avseende kvinnor

Förekomsten av våld eller hot

Under åren 1978-1994 har 60 074 kvinnor intervjuats i SCB:s offerundersökningar. Vid en av utredningen utförd specialbearbetning av de uppgifter kvinnorna lämnat angående i vilken utsträckning de utsatts för våld, har kvinnorna indelats i tre grupper där svenskor, andra generationens invandrare och naturaliserade invandrare utgör en grupp, andra nordiska medborgare utgör en grupp samt övriga invandrare utgör en tredje grupp.

Bearbetningen visar att det är de nordiska kvinnorna (de svenska undantagna) som är mest utsatta för våld. Resultatet från andra undersökningar leder till antagandet att det är finska kvinnor som är mest utsatta. Det finns undersökningar som visar att finska medborgare är överrepresenterade både som gärningsmän och offer i kvinnomisshandelsfall (Ottoson-Hindberg, Barbro, Kvinnomisshandel-

Rapport från en konferens för invandrarkvinnor och kvinnojourer s. 9). Även gruppen med de övriga utländska kvinnorna utsätts emellertid för våld i större utsträckning än gruppen där de svenska kvinnorna ingår. Trots att det rör sig om relativt få individer i absoluta tal, återkommer mönstret i alla tabellerna.

Tabellerna 4-7 anger de ställda frågorna och svarsfrekvensen för de olika grupperna.

Under åren 1978-1979 respektive åren 1980-1994 var frågeformulären i undersökningarna delvis olika. Samtliga år har frågan "Har Ni själv under det senast året varit utsatt för någon eller några av följande händelser?" ställts. Åren 1978-1979 fanns följande alternativ.

- 1) Våld som ledde till synliga märken eller kroppsskada?
- 2) Våld som inte ledde till synliga märken eller kroppsskada?
- 3) Hot eller hotelser om våld som var så farliga eller allvarliga att Ni blev rädd?

Under åren 1980-1994 var alternativen följande.

- 1) Våld som ledde till sådana skador att det krävdes besök av läkare, tandläkare eller sjuksköterska?
- 2) Har Ni därutöver blivit utsatt för våld som ledde till synliga märken eller kroppsskada men som ej krävde besök hos läkare, tandläkare eller sjuksköterska?
- 3) Våld som inte ledde till synliga märken eller kroppsskada?
- 4) Hot eller hotelser om våld som var farliga eller så allvarliga att Ni blev rädd?

Från och med 1980 utvecklades således det första svarsalternativet från tidigare undersökningar till två frågor. Det första svarsalternativet i undersökningarna från 1978-1979 har här behandlats på samma sätt

som det andra svarsalternativet i undersökningarna 1980-1994 och resultaten redovisas i tabell 5. Det första svarsalternativet från undersökningarna 1980-1994 saknar dock motsvarighet i 1978-1979 års undersökning. Tabell 4 omfattar därför endast material från senare intervjuer.

I samtliga tabeller är de angivna procentsatserna avrundade enligt gängse regler. Detta innebär att summan i vissa fall kan bli något mer och i andra fall något mindre än 100. Vi har trots detta angett samtliga totala procentsatser till 100.

Tabell 4. Har Ni under det senaste året varit utsatt för våld som ledde till sådana skador att det krävdes besök hos läkare, tandläkare eller sjuksköterska?

Källa: SCB:s offerundersökningar, 1980-1994; endast kvinnor

Frekvens	Svenskor, andra generations inv. samt naturaliserade invandrare		Nordiska medborgare (ej svenskor)		Övriga invandrare		Totalt	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Aldrig	47039	99,6	1123	98,4	1010	99,2	49172	99,6
1 gång	164	0,4	15	1,3	8	0,8	187	0,4
2-9 ggr	21	0,0	3	0,3	0	0,0	24	0,0
över 10 ggr	3	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,0
Totalt	47227	100	1141	100	1018	100	49386	100

Bortfall = 10 688

Tabell 5. Har Ni under det senaste året varit utsatt för våld som ledde till synliga märken eller kroppsskada men som ej krävde besök hos läkare, tandläkare eller sjuksköterska?

Källa: SCB:s offerundersökningar, 1978-1994; endast kvinnor

Frekvens	Svenskor, andra generations inv. samt naturaliserade invandrare		Nordiska medborgare (ej svenskor)		Övriga invandrare		Totalt	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Aldrig	56316	99,1	1403	97,5	1165	98,8	58884	99,1
1 gång	267	0,5	17	1,2	6	0,5	290	0,5
2-3 ggr	121	0,2	11	0,8	6	0,5	138	0,2
4-9 ggr	71	0,1	4	0,3	1	0,1	76	0,1
10-30 ggr	34	0,1	3	0,2	1	0,1	38	0,1
över 30 ggr	16	0,0	1	0,1	0	0,0	17	0,0
Totalt	56825	100	1439	100	1179	100	59443	100

Bortfall = 631

Tabell 6. Har Ni under det senaste året varit utsatt för våld som inte ledde till synliga märken eller kroppsskada?

Källa: SCB:s offerundersökningar, 1978-1994; endast kvinnor

Frekvens	Svenskor, andra generations inv. samt naturaliserade invandrare		Nordiska medborgare (ej svenskor)		Övriga invandrare		Totalt	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Aldrig	56265	99,0	1405	97,6	1159	98,4	58829	99,0
1 gång	275	0,5	17	1,2	8	0,7	300	0,5
2-3 ggr	115	0,2	5	0,4	5	0,4	125	0,2
4-9 ggr	90	0,2	7	0,5	5	0,4	102	0,2
10-30 ggr	44	0,1	1	0,1	0	0,0	45	0,1
över 30 ggr	31	0,1	4	0,3	1	0,1	36	0,1
Totalt	56820	100	1439	100	1178	100	59437	100

Bortfall = 637

Tabell 7. Har Ni själv under det senaste året varit utsatt för hot eller hotelser som var farliga eller så allvarliga att Ni blev rädd?

Källa: SCB:s offerundersökningar, 1978-1994; endast kvinnor

Frekvens	Svenskor, andra genera- tions inv. samt naturaliserade invandrare		Nordiska med- borgare (ej svenskor)		Övriga invand- rare		Totalt	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Aldrig	54989	96,8	1361	94,6	1115	94,6	57465	96,7
1 gång	968	1,7	37	2,6	27	2,3	1032	1,7
2-3 ggr	461	0,8	18	1,3	17	1,4	496	0,8
4-9 ggr	240	0,4	10	0,7	12	1,0	262	0,4
10-30 ggr	106	0,2	10	0,7	3	0,3	119	0,2
över 30 ggr	45	0,1	3	0,2	5	0,4	53	0,1
Totalt	56809	100	1439	100	1179	100	59427	100

Bortfall = 647

Tabell 8 visar resultatet av en sammanslagning av frågorna i tabellerna 4-6

Tabell 8. Har Ni under det senaste året varit utsatt för våld som ledde till sådana skador att det krävdes besök hos läkare, tandläkare eller sjuksköterska, och/eller för våld som ledde till synliga märken eller kroppsskada men som ej krävde besök hos läkare, tandläkare, eller sjuksköterska och /eller för våld som inte ledde till synliga märken eller kroppsskada?

Källa: SCB:s offerundersökningar, 1978-1994; endast kvinnor

Frekvens	Svenskor, andra genera- tions inv. samt naturaliserade invandrare		Nordiska medborgare (ej svenskor)		Övriga invand- rare		Totalt	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Aldrig	55776	98,2	1380	95,9	1143	97,0	58299	98,1
1 gång	595	1,1	29	2,0	20	1,7	644	1,2
2-5 ggr	265	0,5	15	1,0	9	0,8	289	0,5
6-15 ggr	119	0,2	10	0,7	5	0,4	134	0,2
över 15 ggr	70	0,1	5	0,4	2	0,2	77	0,1
Totalt	56825	100	1439	100	1179	100	59443	100

Bortfall = 631

Tabell 9 visar hur många kvinnor som totalt sett i offerundersökningarna uppgett att de blivit utsatta för våld.

Tabell 9. Har Ni under det senaste året varit utsatt för våld som ledde till sådana skador att det krävdes besök hos läkare, tandläkare eller sjuksköterska och eller för våld som ledde till synliga märken eller kroppsskada men som ej krävde besök hos läkare, tandläkare eller sjuksköterska och/eller för våld som inte ledde till synliga märken eller kroppsskada?

Källa: SCB:s offerundersökningar, 1978-1994; endast kvinnor

	Svenskor, andra genera- tions inv. samt naturaliserade invandrare		Nordiska medborgare (ej svenskor)		Övriga invand- rare		Totalt	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Nej	55776	98,2	1380	95,9	1143	97,0	58299	98,2
Ja	1049	1,8	59	4,1	36	3,1	1144	1,9
Totalt	56825	100	1439	100	1179	100	59443	100

Bortfall = 631

Var inträffade våldshändelserna

Under elva av de år offerundersökningarna pågått har de personer som uppgett att de hade utsatts för någon form av våld eller hot om våld, fått beskriva händelserna i detalj. Bland annat har de tillfrågats om var våldshändelsen ägde rum.

Sammanlagt har totalt 3 919 händelser beskrivits av kvinnorna i undersökningarna, därav 108 av utomnordiska kvinnor. För att få svar på frågan var våldshändelsen inträffat, har händelserna i tabellerna 4-7 slagits ihop och relaterats till kvinnornas nationalitet. Utfallet härav illustreras i tabell 10.

Tabell 10. Var inträffade denna händelse?

Källa: SCB:s offerundersökningar 1978-1993 (förutom 1979-1981, 1990, 1991); endast kvinnor

Plats för händelsen	Svenskor, andra generations inv. samt naturliserade invandrare		Nordiska medborgare (ej svenskor)		Övriga invandrare		Totalt	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Egen bostad	973	27,0	114	56,2	37	34,3	1124	28,7
Annans bostad	203	5,6	15	7,4	1	0,9	219	5,6
Egen arbetsplats	1269	35,2	46	22,7	23	21,3	1338	34,1
Kollektiv trafik	154	4,3	6	3,0	6	5,6	166	4,2
Nöjesställe	157	4,4	3	1,4	2	1,9	162	4,1
Gata/allm.-plats	656	18,2	19	9,4	35	32,4	710	18,1
Annan plats	196	5,4	0	0	4	3,7	200	5,1
Totalt	3608	100	203	100	108	100	3919	100

De kvinnor som i störst utsträckning utsätts för våld i hemmet är således de nordiska kvinnorna (de svenska undantagna). I 56 % av de fall där nordiska kvinnor utsatts för våld skedde detta i hemmet. Bland kvinnorna i gruppen övriga invandrare var andelen våldshändelser i den egna bostaden 34 % jämfört med 29 % bland samtliga kvinnor och 27 % bland de svenska kvinnorna. De utomnordiska kvinnorna har således en förhöjd risk att råka ut för våld i hemmet. Den egna bostaden är överhuvudtaget den plats där de utomnordiska kvinnorna löper störst riks att utsättas för våld eller hot, även om våldet på allmänna platser förekommer nästan lika ofta, dvs. i 32 % av fallen. Gruppen med de svenska kvinnorna utsattes främst för våld på sin arbetsplats (35 %) och först i andra hand för våld i den egna bostaden.

8 Materialet hos SIV

8.1 SIV:s register

8.1.1 Underlaget

SIV registrerar alla tillståndsärenden med hjälp av ADB. Det är dock inte möjligt att direkt ur SIV:s register skilja ut de personer som omfattas av begreppet uppskjuten invandringsprövning. Vissa uppgifter i dessa ärenden visar dock att det är fråga om sådana ärenden. Bland de anhöriga som kan vara föremål för uppskjuten invandringsprövning finns emellertid inte bara make/maka eller sambo och personer som kommer till Sverige för att ingå sådana relationer. Även medföljande barn till här bosatta personer blir föremål för uppskjuten invandringsprövning. Det finns ingen märkning som anger de olika anhörigkategorierna. Ur registret över familjeanknytningar med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan dock sökandenas nationalitet, kön och ålder tas fram. Vi har valt att undersöka SIV:s register för ett år. Vi valde år 1992. Anledningen till att vi gick så lång tid tillbaka var för att få tillgång till så många slutligt avgjorda ärenden som möjligt. Vi begränsade undersökningen till sökande mellan 18 och 64 år. Härigenom undvek vi att få med invandrade föräldrar och andra anhöriga över 64 år samt minderåriga barn till de sökande.

Avsikten var således att åstadkomma en redovisning som anger de kvinnor och män som fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av äktenskap eller samboförhållanden med en här bosatt person och där systemet med uppskjuten invandringsprövning tillämpats. Det har dock inte kunnat undvikas att barn över 18 år samt föräldrar och andra anhöriga under 65 år kommit att ingå i materialet. Dessa anhöriga har uppskattats utgöra cirka 5 % av de sökande i vårt material. Angående SIV:s register för år 1992, se *bilaga 4*.

8.1.2 Utgångspunkter

År 1992 erhöll 7 067 utländska personer i åldern mellan 18-64 år tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här bosatt make/maka eller sambo. Av dessa 7 067 personer var 4 596 kvinnor (65 %) och 2 471 män (35 %).

Av de 7 067 personer som således fick tidsbegränsade uppehållstillstånd under år 1992 erhöll 5 940 (84 %) permanent uppehållstillstånd före den 1 juli 1996.

Fråga om utvisning uppkom i 440 ärenden (6,2 %). I dessa ärenden erhöll 207 sökande permanent uppehållstillstånd före den 1 juli 1996.

Det var 1 127 personer av de 7 067 sökande som inte erhållit permanent uppehållstillstånd den 1 juli 1996. Utvisning kan dock ha skett i högst 223 ärenden (440-207). Övriga 904 sökande kan ha erhållit fortsatt tidsbegränsat uppehållstillstånd, avrest frivilligt eller uppehållit sig här utan tillstånd. Någon utresekontroll förekommer inte.

Tabell 11 visar det totala antalet sökande som beviljades tidsbegränsat uppehållstillstånd under 1992 samt meddelade beslut fram till och med den 30 juni 1996. Tabell 12 visar antalet utvisningsärenden och meddelade beslut i dessa ärenden fram till samma tidpunkt.

Tabell 11. Snabba anknytningar 1992, 18-64 år

Källa: SIV:s register 1996-06-30

	Samtliga		Kvinnor		Män	
	n	%	n	%	n	%
Antal beviljade tillstånd 1992	7 067	100	4 596	100	2 471	100
Antal beviljade PUT 96-06-30	5 940	84	4 035	88	1 905	77
Antal TUT, avslag, avskrivning, m.m. 96-06-30	1 127	16	561	12	566	23

Tabell 12. Utvisningsärenden bland snabba anknytningar 1992, 18-64 år

Källa: SIV:s register 1996-06-30

	Samtliga		Kvinnor		Män	
	n	%	n	%	n	%
Antal utvisningsärenden 96-06-30	440 (6,2 % av alla sökande)	100	211 (4,6 % av alla kvinnl. sökande)	100	229 (9,3 % av alla manl. sökande)	100
Antal PUT i utvisningsärenden 96-06-30	207	47	118	56	89	39
Antal TUT, avslag, avskrivning, m.m. 96-06-30	233	53	93	44	140	61

8.1.3 Varifrån kom de sökande huvudsakligen och vilka beslut fattades i ärendena?

År 1992 kom de sökande som beviljades uppehållstillstånd främst från Polen (761), Jugoslavien (421), Thailand (411), Iran (353) och Turkiet (311). Tabell 13 och 14 visar vilka länder de kvinnliga respektive de manliga sökande främst kom ifrån.

Tabell 13. Kvinnliga sökande som beviljades tillstånd år 1992
Källa: SIV:s register

<i>Kvinnorna kom främst från</i>	
Polen	663
Thailand	388
Iran	297
Jugoslavien	170
Irak	169
Ryssland	167
Filippinerna	160
Turkiet	159

Tabell 14. Manliga sökande som beviljades tillstånd år 1992
Källa: SIV:s register

<i>Männen kom främst från</i>	
Jugoslavien	251
Storbritannien	214
Turkiet	152
Förenta staterna	148
Marocko	134
Polen	98
Gambia	82

Det största antalet kvinnliga sökande som beviljades ett första tidsbegränsat uppehållstillstånd år 1992 kom således från Polen och det största antalet manliga sökande från Storbritannien.

Tabellerna 15-16 visar översiktligt beträffande några av de vanligast förekommande länderna hur många som beviljades tillstånd år 1992 och hur många av dessa som erhöll permanent uppehållstillstånd fram till den 1 juli 1996. Tabellerna visar också i hur många ärenden som frågan om utvisning uppkommit och hur många av utvisningsärendena som före samma tidpunkt resulterat i permanent uppehållstillstånd.

Tabell 15. Beslut om uppskjuten invandringsprövning m.m.beträffande sökande från några vanligt förekommande länder år 1992, 18-64 år, **endast kvinnor**

Källa: SIV:s register 1996-06-30

Land som sökande kommer ifrån	Uppskjuten invandringsprövning		Därav beviljade PUT 1996-06-30		Ärenden där fråga om utvisning tagits upp		PUT i utvisningsärendena 1996-06-30
	n	%	n	%	n	%	n
Filippinerna	160	100	151	94	3	2	2
Irak	169	100	162	96	5	3	5
Iran	297	100	270	91	13	4	7
Jugoslavien	170	100	160	94	13	8	8
Polen	663	100	622	94	27	4	15
Ryssland	167	100	155	93	8	5	5
Thailand	388	100	350	90	19	5	14
Turkiet	159	100	152	96	6	4	5

Tabell 16. Beslut om uppskjuten invandringsprövning m.m. beträffande sökande från några vanligt förekommande länder år 1992, 18-64 år, **endast män**

Källa: SIV:s register 1996-06-30

Land som sökande kommer ifrån	Uppskjuten invandringsprövning		Därav beviljade PUT 1996-06-30		Ärenden där fråga om utvisning tagits upp		PUT i utvisningsärendena före 1996-06-30
	n	%	n	%	n	%	n
Förenta Staterna	148	100	90	61	13	9	5
Gambia	82	100	60	73	20	24	6
Jugoslavien	251	100	226	90	25	10	14
Marocko	134	100	114	91	21	16	6
Polen	98	100	89	92	4	4	3
Storbritannien	214	100	116	54	7	3	1
Turkiet	152	100	142	93	14	9	9

8.1.4 Åldersfördelning

Tabellerna 17-18 visar åldersfördelningen bland samtliga sökande 1992 som beviljades uppehållstillstånd samt åldersfördelningen bland de personer för vilka fråga om utvisning uppkom. Att fråga om utvisning uppkom var relativt sett vanligast bland de sökande mellan 45 och 64 år (7,4 %). Minst vanligt var det i ålderskategorin 18-24 år (5,4 %). Detta kan möjligtvis bero på att yngre sökande har lättare att återvända till sina hemländer efter det att förhållandet upphört och därför inte ansöker om förlängning av uppehållstillståndet. Bland de sökande i ålderskategorin 25-44 år uppkom frågan om utvisning i 6,7 % av fallen.

Tabell 17. Åldersfördelningen bland snabba anknytningar 1992, 18-64 år.

Källa: SIV:s register 1996-06-30

Ålder	Samtliga sökande som beviljats till- stånd		Kvinnor		Män	
	n	%	n	%	n	%
18-24 år	2 754	39	1 931	42	823	33
25-44 år	4 004	57	2 443	53	1 561	63
45-64 år	309	4	222	5	87	4
Totalt	7 067	100	4 596	100	2 471	100

Tabell 18. Åldersfördelningen i utvisningsärendena bland snabba anknytningar 1992, 18-64 år.

Källa: SIV:s register 1996-06-30

Ålder	Samtliga		Kvinnor		Män	
	n	%	n	%	n	%
18-24 år	149	34	69	33	80	35
25-44 år	268	61	127	60	141	62
45-64 år	23	5	15	7	8	4
Totalt	440	100	211	100	229	100

8.1.5 Uppgifter ur SIV:s register åren 1993-1996

Under åren 1993 och 1994 ökade antalet beviljade uppehållstillstånd i ärendena avseende snabba anknytningar något i jämförelse med år 1992. Därefter har antalet beviljade tillstånd i dessa ärenden kontinuerligt sjunkit.

Tabell 19. Antal beviljade tillstånd under åren 1992-1996.

Källa: SIV:s register år 1992-1996

År	Samtliga sökande som beviljats tillstånd		Kvinnor		Män	
	n	%	n	%	n	%
1992	7 067	100	4 596	65	2 471	35
1993	7 494	100	4 880	65	2 614	35
1994	7 581	100	5 136	68	2 445	32
1995	6 591	100	4 439	67	2 152	33
1996	5 924	100	3 804	64	2 120	36

Under år 1996 kom de sökande som beviljades ett första tidsbegränsat uppehållstillstånd främst från Turkiet (369), följt av Jugoslavien (329), Polen (328) och Irak (315). De kvinnliga sökande kom främst från Irak (276), Polen (265), Iran (237) och Ryssland (221). De

manliga sökandena kom främst från Jugoslavien (180), Turkiet (178) och Storbritannien (147).

8.2 Uppgifter ur aktmaterialet

För att få fram uppgifter om den i Sverige bosatta maken/makan eller sambon och för att studera kvalitativa uppgifter som t.ex. hur länge parterna känt varandra och varför det blivit aktuellt att utvisa den utländska personen, gick vi igenom akterna. Av de 440 ärendena år 1992 där fråga om utvisning uppkom, gick vi totalt igenom 386. Återstående 54 ärenden var vid undersökningstillfällena av olika anledningar inte tillgängliga för SIV. Vissa ärenden låg t.ex. för avgörande i Utlänningsnämnden.

De ärenden där fråga om utvisning uppkommit avsåg inte endast förhållanden som tagit slut. I vissa ärenden blev det aktuellt att ta upp frågan om utvisning eftersom det fanns skäl att misstänka att det var fråga om ett skenförhållande eller på grund av att förhållandet inte föreföll tillräckligt stabilt.

Vi följde ärendena från den första ansökan om uppehållstillstånd och framåt. I de fall ärendena överklagades till Utlänningsnämnden tog vi även del av nämndens beslut. I det följande avses således med uttrycket "utgången i ärendet" SIV:s eller Utlänningsnämndens beslut beroende på om ärendet överklagats.

SIV:s register avser tiden fram till den 1 juli 1996. Vår genomgång av akterna pågick fram till den 1 oktober 1997. Redogörelsen för utgången i ärendena avser de beslut som fattats vid tidpunkten för genomgången. Detta innebär att det kan finnas en viss diskrepans mellan SIV:s register och uppgifterna som redovisas ur akterna.

8.2.1 Besluten i utvisningsärendena

Av de 386 ärendena var sökandena kvinnor i 195 ärenden (cirka 50 %) och män i 191 (cirka 50 %).

I 54 % av ärendena ledde utredningen till att de sökande slutligen erhöll permanent uppehållstillstånd.

Ansökan om förlängt uppehållstillstånd avslogs i 24 % av ärendena varvid sökandena utvisades. Bland dessa ärenden fanns en handfull fall där de sökande utvisats av domstol på grund av brott.

I 2 % av ärendena beviljades sökandena s.k. EES-tillstånd. I 6 % av fallen skrevs ärendena av på grund av återkallelse eller också reste den sökande ut ur landet innan någon prövning skedde. Det kan också vara så att sökandena i några av dessa fall vistas i Sverige illegalt.

I 13 % av ärendena pågick vid genomgången av materialet den uppskjutna invandringsprövningen alltför. I dessa ärenden befann sig

de sökande fortfarande i Sverige med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Anledningen härtill berodde i flera fall på att den ursprungliga anknytningen brustit och att utlänningen återoplat en ny anknytning som grund för bosättningen i Sverige. Det var också vanligt att de tidsbegränsade uppehållstillstånden löpte i avvaktan på att ett umgänge mellan förälder och barn skulle stabiliseras efter separation mellan föräldrarna. I några ärenden hade relationen mellan sökanden och den ursprunglige referenten återupptagits.

Besluten i utvisningsärendena illustreras i tabell 19.

Tabell 20. Beslut i utvisningsärendena bland snabba anknytningar 1992, 18-64 år.

Källa: SIV:s akter 1992 i anknytningsärenden där fråga om utvisning uppkommit.

Beslut	Samtliga		Kvinnor		Män	
	n	%	n	%	n	%
PUT	209	54	121	62	88	46
TUT	50	13	24	12	26	14
Avslag	95	25	38	20	57	30
Avskrivning	24	6	10	5	14	7
EES-tillstånd	8	2	2	1	6	3
Totalt	386	100	195	100	191	100

8.2.2 Anknytningsförhållandenas uppkomst

En del utländska personer kommer till Sverige på grund av anknytning till en person som är bosatt i Sverige och som de länge varit gifta med. Vanligtvis är det i dessa fall fråga om äktenskap mellan landsmän där den ene flyttat i förväg till Sverige. Det kan emellertid också vara fråga om äktenskap mellan personer av olika nationalitet. Det händer till exempel att svenskar som under några år bor och arbetar utomlands bildar familj i det land där de befinner sig. I många av dessa fall beviljas den sökande omedelbart permanent uppehållstillstånd.

Andra personer kommer hit efter en kortare bekantskap med den i Sverige bosatta personen. För dessa gäller systemet med den uppskjutna invandringsprövningen.

Vad gäller nyligen etablerade förhållanden kan paret ha träffats i samband med den i Sverige bosatta personens semester i utlänningens

hemland, i Sverige, eller i ett tredje land där mannen och kvinnan varit på turistbesök. De kan också ha träffats genom en kontaktannons som mannen eller kvinnan satt in i en svensk eller utländsk tidning eller genom en kontaktförmedling. Det händer också att förhållanden inleds mellan en utländsk person som befinner sig i Sverige som asylsökande, gästarbetare, studerande, eller dylikt, och en i Sverige bosatt person. Som framgått av redovisningen av gällande rätt (avsnitt 3.1.5) är huvudregeln i dessa fall att utlänningen måste återvända till sitt hemland och söka om tillstånd på grund av anknytning därifrån. När det gäller förhållanden mellan landsmän kan det ibland vara fråga om s.k. arrangerade äktenskap.

Av de sökande i de 386 genomgångna ärendena kom 199 personer (52 %) till Sverige på grund av anknytning till en person som var född i Sverige, 134 personer (35 %) kom till Sverige på grund av anknytning till en landsman och 53 personer (14 %) kom till Sverige på grund av anknytning till en invandrare av annan nationalitet än den egna.

Av tabell 21 framgår vilken typ av anknytning de sökande åberopade.

Tabell 21. Olika typer av snabba anknytningar 1992 där fråga om utvisning uppkommit, 18-64 år.

Källa: SIV:s akter 1992 i anknytningsärenden där fråga om utvisning uppkommit.

Anknytningstyp	Samtliga		Kvinnor		Män	
	n	%	n	%	n	%
Sökande med anknytning till en infödd svensk	199	52	76	39	123	64
Sökande med anknytning till en landsman	134	35	89	46	45	24
Sökande med anknytning till en invandrare av annan nationalitet än den egna	53	14	30	15	23	12
Totalt	386	100	195	100	191	100

Av de kvinnliga och manliga sökandena var det främst manliga sökande som kom till Sverige på grund av anknytning till en infödd svensk (62 %) medan det främst var kvinnliga sökande som kom till Sverige på grund av anknytning till en landsman (66 %).

Av de utländska personer som kom till Sverige på grund av anknytning till en infödd svensk dominerade sökande från England, Gambia, Marocko, Polen, Ryssland, Thailand, Tunisien och USA.

Det var vanligt att de utländska personer som kom till Sverige på grund av anknytning till en landsman kom från Chile, Iran, Irak, Jugoslavien, Polen, Rumänien, Turkiet.

De utländska personer som kom till Sverige på grund av anknytning till en invandrare av annan nationalitet än den egna kom främst från Chile och Polen.

I mer än hälften av de 199 ärenden där utlänningen sökte uppehållstillstånd på grund av anknytning till en infödd svensk hade parterna träffats i Sverige. I dessa fall hade de sökande ofta besökt Sverige som turister eller vistats här som asylsökande eller studerande. Det var även vanligt att de sökande uppehållit sig i Sverige för att besöka någon släkting.

Bland de 134 parförhållandena mellan landsmän hade parterna i de flesta fall träffats i ursprungslandet. I ett stort antal ärenden hade parterna känt varandra sedan barndomen och de var i flera fall släkt med varandra. I några ärenden uppgavs det uttryckligt att det var uppgjort mellan mannens och kvinnans föräldrar att de skulle gifta sig. Parterna i dessa ärenden kom från Etiopien Indien Iran, Irak, Libanon, Tunisien och Turkiet. I vissa fall hade paret träffats först i samband med bröllopet. Det förekom också äktenskap mellan landsmän som ingåtts genom ombud.

Av det totala antalet genomgångna ärenden framkom det endast i ett tiotal ärenden att parterna träffats genom kontaktannons eller någon slags organiserad förmedling. Det är dock osäkert i vad mån de som träffats på detta sätt uppger det till myndigheterna. Det kan inte uteslutas att de möten som beskrevs som det sätt varpå parterna träffats - vi möttes i en park, på en restaurang, på ett konditori etc. - arrangerats i förväg. Att parterna träffats genom kontaktannons eller organiserad kontaktförmedling var mest ovanligt i de ärenden som avsåg förhållanden mellan landsmän. I dessa ärenden framkom i några fall att kontakten mellan parterna förmedlats av en gemensam bekant som var bosatt i Sverige. Det var främst kvinnor som var sökande i de ärenden där parterna träffats genom en kontaktannons. Det fanns inga uppgifter i ärendena om att utländska personer hade kommit till Sverige genom förmedlingsfirmors försorg.

8.2.3 Medföljande barn

Omkring 20 % av de 170 kvinnorna i undersökningen kom till Sverige tillsammans med egna barn. Det var främst polska och ryska kvinnor samt kvinnor från övriga Östeuropa som flyttade hit tillsammans med sina barn. Det var emellertid inte ovanligt att kvinnor som hade barn flyttade till Sverige ensamma, medan barnen lämnades till någon släkting eller bekant. Detta förekom kanske framför allt bland de afrikanska och thailändska kvinnorna men även bland kvinnorna från Östeuropa. Vad gäller kvinnorna från de muslimska länderna förekom det inte några medföljande barn, såvida inte barnen var biologiska barn även till den i Sverige bosatte mannen.

8.2.4 Anknytningsförhållandenas seriositet

Som har redovisats i avsnitt 3.1.6 sker redan när uppehållstillstånd söks för första gången en prövning av om förhållandet är seriöst. En allmän iakttagelse vid genomgången av utvisningsärendena var att parterna påfallande ofta endast träffats under en kort tid när de bestämde sig för att flytta ihop, gifte sig eller skaffade barn samt att åldersskillnaden mellan parterna ofta var stor. I vissa fall hade parterna dålig kännedom om varandras förflutna.

I cirka 10 % av ärendena, där fråga om utvisning således sedermera uppkom och där sökanden inte under någon längre tid före ansökan vistats i Sverige, avslogs den första ansökan om uppehållstillstånd av skäl som var att hänföra till parternas förhållanden. I de flesta fall var besluten motiverade med att förhållandena inte var tillräckligt etablerade eller att parterna inte lämnat samstämmiga uppgifter i väsentliga frågor. I de fall ansökan avslogs på grund av att parterna lämnat olika uppgifter, gällde uppgifterna oftast parternas egen relation, t.ex. när och hur ofta de träffats. Några större krav på parternas kännedom om varandra tycktes inte uppställas. Uppehållstillstånd beviljades i några fall där parterna saknade kunskap om varandras tidigare relationer och barn. Även när parterna bevisligen hade stora svårigheter att kommunicera med varandra på grund av avsaknaden av ett gemensamt språk, förekom det att uppehållstillstånd beviljades. Det fanns ärenden där parterna sammanbott någon månad och där ansökan avslogs på grund av att förhållandet inte ansågs tillräckligt etablerat. I andra liknande ärenden beviljades uppehållstillstånd. I ett ärende i undersökningen hade parterna aldrig träffats utan endast brevväxlat med varandra när sökanden beviljades uppehållstillstånd. Det förekom i materialet inte något fall där ansökan avslagits för de sökande som ingått arrangerade äktenskap.

Beträffande åldersskillnaden mellan parterna var denna i nästan 30 % av ärendena 10 år eller mer. I nästan 10 % av ärendena var

åldersskillnaden mellan parterna minst 20 år. I båda grupperingarna var mannen äldst i omkring 80 % av ärendena. (Kvinnan var äldst i 25 av 109 ärenden och i 6 av 36). I de flesta ärenden med stor åldersskillnad var det den i Sverige bosatta personen som var äldst.

De sökande som fick avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd på grund av att förhållandet inte var tillräckligt etablerat ansökte i några fall i stället om besöksvisering. Det var vanligt att även denna ansökan avslogs eftersom sökandena inte kunde göra det troligt att syftet med vistelsen var besök och inte bosättning. För att etablera förhållandet ytterligare återstod således för parterna att träffas i sökandens hemland.

I vissa ärenden avslogs ansökan upprepade gånger innan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd slutligen meddelades.

8.2.5 Den utländska personen far illa

I 91 av de genomgångna ärendena uppgav sig utlänningen ha blivit illa behandlad av sin partner. I endast sju av dessa var det manliga sökande som påstod att de farit illa i förhållandet. Det var således framför allt kvinnor som råkade illa ut.

Kvinnliga sökande

Av totalt 195 kvinnliga sökande i undersökningen uppgav 84 att de hade blivit lurade, kränkta eller utsatta för våld (43 %). I de flesta fall rörde det sig om såväl kränkning som misshandel.

Bland ärendena fanns exempel på kvinnor som vid ankomsten till Sverige fann att mannen var alkohol- eller narkotikaberoende, kriminell eller psykiskt sjuk. I vissa fall framkom det när kvinnan bosatt sig här att mannen redan var sammanboende och hade barn med en annan kvinna, att mannen var homosexuell, att mannen umgicks med prostituerade eller att han bedrev förmedling av prostituerade kvinnor. En del kvinnor upplevde att de behandlades som hembiträden. Andra tvingades att se porr- och våldsfilmer samt utnyttjades sexuellt. I några ärenden hävdade kvinnorna att männen tvingat dem att göra abort. Några kvinnor uppgav att de under längre tid varit inlåsta i bostaden. En kvinna sade att hon ständigt förnedrats av mannen. Han spottade på henne, kallade henne hora och tvingade henne upprepade gånger att krypa på knä i bostaden. På socialkontoret fick hon veta att mannen tidigare behandlat andra kvinnor på samma sätt. Många av kvinnorna hotades av männen med utvisning om de inte gjorde vad han krävde. Ett stort antal av de utsatta kvinnorna tvingades efter en tid lämna bostaden utan att ha någonstans att ta vägen och utan pengar. I ett fall kastades kvinnan och hennes fyra barn ut ur bostaden efter endast några dagar i Sverige. Enligt kvinnan hade mannen redan innan hon kom till Sverige inlett ett förhållande med en annan utländsk kvinna.

I ett annat ärende släppte mannen överhuvudtaget inte in kvinnan i bostaden när hon kom till Sverige. Detta trots att de bara några månader dessförinnan ingått äktenskap i kvinnans hemland. En kvinna som kom till Sverige tillsammans med sitt barn fick varken mat eller sängplats. Hon hävdade att mannen var psykiskt sjuk.

I 59 av de 195 ärendena med kvinnliga sökande fanns det påståenden om att mannen varit våldsam (30 %). I de flesta fall riktade sig våldet mot kvinnan, men det fanns också fall där kvinnans barn uppgavs ha utsatts för misshandel eller sexuella övergrepp. Arten av det uppgivna våldet sträckte sig från enstaka slag och sparkar till att mannen våldtagit kvinnan eller slagit och sparkat henne medvetslös. I några ärenden förekom vapenhot (pistol eller kniv). Några kvinnor uppgav att mannen tagit strypgrepp på dem. I flera fall var det fråga om upprepade övergrepp.

En stor del av de misshandlade kvinnorna uppgav att mannen förändrades när de bosatte sig i Sverige. Det var först då som det visade sig att han var svartsjuk, dominant och våldsam. I några fall började övergreppen omedelbart när kvinnan kom hit. I andra fall utlöstes mannens våldsamma beteende först efter en tid. Några kvinnor uppgav att det var i samband med att de blev gravida som misshandeln började. Andra kvinnor förklarade att misshandeln började i samband med att mannen blev arbetslös eller hamnade i ekonomisk kris. Det fanns några enstaka kvinnor som berättade att de blivit misshandlade av mannen redan innan de beviljades uppehållstillstånd i Sverige. I flera fall förekom misshandeln i samband med mannens alkoholförtäring.

I mer än hälften av ärendena där kvinnorna uppgav att de utsatts för våld framkom det att kvinnorna hade polisanmält mannen i fråga. I de flesta fall fanns ingen uppgift i ärendet om resultatet härav. I några av ärendena framgick det dock att mannen blivit dömd för brott mot sökanden. Brottsrubriceringen var främst misshandel och olaga hot. Påföljden bestämdes i flera fall till fängelse. I ett ärende framgick det att mannen dömts för misshandel, olaga hot, våldtäkt och försök till våldtäkt till fängelse tre år.

Av de 84 utsatta kvinnorna uppgav ett tjugotal att de uppsökt en kvinnojour eller någon social myndighet.

I 29 av de 84 ärendena där kvinnorna sade sig ha farit illa var anknytningen en infödd svensk. Kvinnorna i dessa fall kom från Thailand (8), Polen (8) och Marocko (4), Bulgarien (2), Ryssland (2), Brasilien, Chile, Lettland, Rumänien och Sri Lanka.

I 41 av de 84 ärendena där kvinnorna uppgav att de blivit illa behandlade var partnern en landsman. Ursprungsländerna var spridda men främst kom kvinnorna från Iran (7), Rumänien (5), Jugoslavien (4) och Gambia (3).

I övriga 14 ärenden, dvs. de ärenden som avsåg anknytningar mellan invandrare av olika nationalitet, kom fem kvinnor från Polen.

Tabell 22 visar hur många av de kvinnliga sökandena, indelade efter typ av anknytning, som behandlats illa.

Tabell 22. Kvinnor som behandlats illa i de olika anknytningstyperna. Källa: SIV:s akter 1992 i anknytningsärenden där fråga om utvisning uppkommit.

Anknytningstyp	Samtliga		Kvinnliga sökande som behandlats illa (inkl. våld)		Kvinnliga sökande som utsatts för våld	
	n	%	n	%	n	%
Kvinnliga sökande med anknytning till en infödd svensk	76	39	29	34	21	36
Kvinnliga sökande med anknytning till en landsman	89	46	41	49	30	51
Kvinnliga sökande med anknytning till en invandrare av annan nationalitet än den egna	30	15	14	17	8	14
Totalt	195	100	84	100	59	100

Relativt sett var uppgiften om att kvinnorna på något sätt behandlats illa av mannen i Sverige vanligast bland kvinnorna med anknytning till en invandrare av annan nationalitet än den egna. Det var 47 % av kvinnorna i denna grupp som uppgav sig ha blivit illa behandlade. Nästan lika vanligt var det emellertid bland kvinnorna med anknytning till en landsman att sådana uppgifter lämnades. Bland dessa kvinnor var det 46 % som berättade om att de farit illa i förhållandet. Bland kvinnorna med anknytning till en infödd svensk var det 38 % som uppgav att de farit illa.

Manliga sökande

Som tidigare angetts påstod sju manliga sökande att de hade misshandlats eller utnyttjats av de i Sverige bosatta kvinnorna eller deras familjer. Tre män uppgav att de hade utsatts för misshandel av sina kvinnliga partners. I två av dessa fall framkom det att mannen polisanmält kvinnan. I ett ärende misshandlades och knivhotades

mannen av sin vuxne styvson. Styvsonen dömdes till fängelse fyra månader. En man ansåg att han utnyttjats av sin hustru och hennes familj. Han förklarade äktenskapsskillnaden med att hans hustrus släktingar tvingat honom att arbeta gratis åt dem i familjeföretaget under hot om utvisning. Två män uppgav att de efter bara några dagars bosättning i Sverige blev utslängda från sina bostäder och övergivna av sina partners utan någon förklaring. I båda fallen väntade kvinnorna barn.

8.2.6 Uppgifter i ärendena om de i Sverige bosatta personerna

I den första intervjun hos polismyndigheten redogjorde referenterna oftast för sina tidigare äktenskap och hur många barn de hade. Ett allmänt intryck var att samboförhållanden inte redovisades i någon större utsträckning. Tidigare makars nationalitet angavs inte alltid.

Av de 29 infödda svenska män som uppgavs ha lurat, kränkt eller varit våldsam mot sin partner, framkom det beträffande fem av dem att de tidigare haft förhållanden med utländska kvinnor. I samtliga fall rörde det sig om ett eller högst två sådana förhållanden.

Av de 41 utländska män som åberopades som anknytningar av landsmän och som behandlat sin partner illa hade vissa tidigare varit gifta med eller sammanbott med svenska kvinnor. Påfallande ofta var detta okänt för den utländska kvinnan. I de flesta fall där männen tidigare varit gifta hade deras hustrur dock varit av samma nationalitet. En man hade tre äktenskap och ett samboförhållande med kvinnor från sitt hemland bakom sig. I intervjun hos polismyndigheten sade han: "Det kan tyckas som om jag importerar kvinnor från mitt hemland men det gör jag inte. Jag tror på kärleken och vill finna en kvinna att leva resten av mitt liv med".

I några enstaka ärenden framkom det att myndigheterna redan innan det första tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljades kände till att den i Sverige bosatte mannen förekom i belastningsregister. I ett fall fanns en tingsrättsdom där mannen dömts för misshandel av sin före detta hustru bifogad i akten. I en annan akt fanns ett polisregisterutdrag avseende mannen. Härav framgick att mannen var dömd för hot mot tjänsteman och grovt rattfylleri. Handlingarnas placering i akterna tydde på att materialet tillförts ärendena av polismyndigheten. Det var oklart om sökandena i dessa ärenden kände till att männen var dömda. Inte i något av fallen framgick det att frågan om mannens förekomst i belastningsregistret diskuterats med mannen eller kvinnan. Såvitt kan bedömas påverkade inte mannens kriminalitet frågan om uppehållstillstånd för kvinnan.

8.2.7 Hur gick det?

Av de 84 kvinnor som i vår undersökning uppgav sig ha varit illa i förhållandet erhöll 45 stycken permanent uppehållstillstånd (54 %), 30 utvisades (36 %), 7 hade fortfarande tidsbegränsade uppehållstillstånd (8 %), en reste ut innan någon prövning gjordes och en beviljades EES-tillstånd.

I de sju fall där männen uppgav att de blivit illa behandlade av den i Sverige bosatta kvinnan utvisades tre av männen, tre erhöll permanent uppehållstillstånd och en hade vid undersökningstillfället fortfarande tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Hos SIV var det endast utvisningsbesluten som motiverades. Skälen för de fortsatta uppehållstillstånden framgick således enbart i de fall ett utvisningsbeslut överklagades och upphävdes av Utlänningsnämnden. Vilken betydelse de rådande omständigheterna i förhållandet haft för frågan om uppehållstillstånd är därmed i många fall tveksam.

Kvinnor som beviljats PUT på grund av förekomsten av våld i förhållandet

Av de 45 kvinnor som erhöll permanent uppehållstillstånd uppgav flertalet att de hade utsatts för våld. I många fall tycktes dock andra omständigheter än hur kvinnan behandlats av sin partner ha varit avgörande för bedömningen. I flera ärenden återopade sökanden en ny anknytning som grund för fortsatt bosättning i Sverige. I några ärenden återupptogs förhållandet mellan sökanden och den ursprungliga referenten. Det var dessutom förhållandevis vanligt att sökanden hade barn tillsammans med referenspersonen vilket ledde till att kvinnan fick stanna, antingen på grund av att barnet var svensk medborgare eller därför att barnet hade regelbundet umgänge med sin i Sverige bosatte fader. I tolv av ärendena fanns emellertid inga andra synbara skäl till uppehållstillstånden än att kvinnorna utsatts för våld eller på annat sätt blivit illa behandlade.

I de tolv ärendena där kvinnorna kan antas ha fått permanent uppehållstillstånd på grund av vad som förevarit i förhållandet uppgav alla kvinnorna utom en att de utsatts för våld. Flera av dem hade på grund härav lämnat sina hem och tagit sin tillflykt till släktingar, kvinnojourer eller sociala myndigheter. I tio av de tolv ärendena hade kvinnorna polisanmält männen. I fem av ärendena framgick det dessutom att männen blev dömda för de brott de utsatt kvinnorna för. Den tid under vilken kvinnorna haft uppehållstillstånd när förhållandet upphörde varierade kraftigt. Det förekom att kvinnorna endast varit i Sverige några månader när förhållandet upphörde.

Kvinnorna i de tolv ärendena kom från Chile, Gambia, Indien, Irak, Iran, Kroatien, Polen, Somalia, Thailand (2), Tjeckien och Turkiet. I

cirka hälften av ärendena framkom det att kvinnorna hade barn med sig till Sverige.

Endast i ett av de tolv ärendena hade beslutet om permanent uppehållstillstånd fattats av Utlänningsnämnden. Detta ärende gällde en polsk kvinna och hennes två barn. De hade varit bosatta i Sverige några månader när mannen vid upprepade tillfällen i samband med alkoholförtäring misshandlade och våldtog kvinnan. Även kvinnans barn behandlades illa. De fick inte sitta med vid matbordet och tvingades att se porrfilmer tillsammans med mannen. Kvinnan polisanmälde mannen och han dömdes för misshandel, olaga hot, våldtäkt och försök till våldtäkt till fängelse tre år. SIV avslag kvinnans och barnens ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd med motivering att förhållandet upphört och att kvinnan och barnen saknade tillståndsgrundande anknytning till Sverige. Utlänningsnämnden ansåg dock med hänsyn till de grova övergrepp som kvinnan och barnen uppenbarligen utsatts för och till övriga omständigheter i ärendet, varvid främst beaktades att barnen fått anknytning till Sverige genom skolgång, att sådana humanitära skäl fick anses föreligga att familjen borde beviljas permanent uppehållstillstånd. När Utlänningsnämnden avgjorde ärendet hade kvinnan och barnen varit i Sverige i två år.

Kvinnor vars ansökan om förlängt tillstånd avslogs trots förekomsten av våld i förhållandet

Av de 84 kvinnorna som uppgett sig fara illa i förhållandet utvisades som sagts 30 stycken (36 %). Av dessa 30 kvinnor uppgav 21 att deras partner utsatt dem för våld. I de flesta ärendena överklagades utvisningsbesluten till Utlänningsnämnden som alltså inte ändrade SIV:s beslut.

I flera fall angavs att det varit fråga om svår eller upprepad misshandel. I 10 av de 21 ärendena framgick det att kvinnorna gjort polisanmälan. I ett av ärendena framgick det att mannen dömts för misshandel av kvinnan till villkorlig dom och dagsböter.

I några fall hade kvinnorna haft uppehållstillstånd nästan två år när det framkom att förhållandet upphört.

Några av de misshandlade kvinnorna hade sina barn med till Sverige. Ett tiotal av kvinnorna uppgav att de hade kontaktat kvinnojour eller de sociala myndigheterna.

De kvinnor som utvisades trots att de uppgav att de utsatts för våld kom från Gambia (3), Polen (3), Iran (2), Jugoslavien (2), Ungern (2), Bulgarien, Egypten, Etiopien, Lettland, Marocko, Rumänien, Ryssland, Thailand och Tunisien.

I en del av utvisningsbesluten bemöttes inte kvinnornas påståenden om misshandel i förhållandena. Det konstaterades enbart att anknyt-

ningen upphört, att kvinnan saknade tillståndsgrundande anknytning och att inte heller någon annan grund för uppehållstillstånd förelåg. Det fanns emellertid utvisningsbeslut där en värdering av misshandelns svårhetsgrad gjordes, t.ex. "A har i ärendet anfört att hon misshandlats såväl psykiskt som fysiskt av sin f.d. sambo. Misshandeln verkar dock inte vara av allvarligare art och A har inte anmält sin f.d. sambo till polisen". I flera av utvisningsbesluten uttalades att "även om kvinnan blivit misshandlad av sin partner bör denna omständighet i sig inte föranleda uppehållstillstånd för kvinnan". Följande motivering förekom i vissa fall.

"Enligt reglerna om uppskjuten invandringsprövning är utgångspunkten att utlännningen skall utvisas om förhållandet upphör före prövotidens utgång. Emellertid kan det i det enskilda fallet finnas omständigheter som sammantaget bör föranleda att utvisning underlåtes. Exempel på sådana omständigheter är stark anknytning till Sverige, om det finns barn i förhållandet samt humanitära skäl som exempelvis att sökanden i Sverige har blivit misshandlad av sin partner eller vid en återkomst till hemlandet riskerar att hamna i en social misär eller på grund av kulturella skäl utsättas för trakasserier eller social utstötning. Denna sammanvägning av omständigheter bör göras med en helhetssyn där även positiva omständigheter som anknytningen till hemlandet beaktas. Ingenting som är känt om sökandens hemland tyder på att hon har att återvända till social utstötning eller misär. Sökandens vistelse i Sverige har inte resulterat i någon starkare etablering på arbetsmarknaden eller anknytning i övrigt. Anknytningen till hemlandet måste beaktas som avsevärt starkare än den till Sverige. Kan då den omständigheten att sökanden blivit misshandlad av sin partner ensamt föranleda att hon får stanna här? Övervägande skäl talar för att så inte borde vara fallet. Dessa omständigheter ensamma kan knappast utgöra humanitära skäl mot ett återvändande, kanske snarare motsatsen. Mot denna bedömning talar uttalanden av statsmakterna om särskilda hänsyn till misshandlade kvinnor i dessa sammanhang, men även i dessa uttalanden hänvisas till flera av ovan angivna omständigheter."

I ett av ärendena där SIV:s utvisningsbeslut upphävdes av Utlänningsnämnden eftersom kvinnan hade en ny anknytning, framkom det under SIV:s handläggning att kvinnan redan innan hon erhöll uppehållstillstånd för bosättning i Sverige misshandlats av sin man. Kvinnan hade under denna tid vistats i Sverige för besök och illegalt. När kvinnan haft uppehållstillstånd ett år framkom det att förhållandet brustit. Kvinnan uppgav att såväl hon själv som hennes medföljande son under flera år hade misshandlats och utnyttjats sexuellt av mannen. SIV uttalade i beslutet bland annat följande.

"Skäl finns att i detta ärende framhålla att A redan innan hon erhöll uppehållstillstånd grundat på anknytning till C hade utsatts för kontinuerlig misshandel och således var medveten om hans karaktär. Motsvarande är att säga om tidpunkten då hon tog hit B. Vid sådant förhållande har A som vuxen och myndig kvinna att själv ta ansvar för hur hon ordnar sitt liv, liksom att ta det föräldraansvar som åvilar henne."

Risken för kvinnliga sökande att bli socialt utstött vid hemkomsten

I flera ärenden uppgav kvinnorna att de skulle bli socialt utstötta vid hemkomsten. Många kvinnor sade också att männen förtalat dem i deras hemländer inför släkt och vänner. I vissa fall hade kvinnorna fått besked av sina föräldrar eller syskon att de inte var välkomna hem. I några avslagsbeslut avfärdades kvinnornas invändningar. Risken för att kvinnorna skulle bli socialt utstötta vid hemkomsten kan dock ha varit en bidragande orsak till att några av de kvinnor som misshandlats erhöll permanent uppehållstillstånd. I ett ärende där kvinnan kommit till Sverige på grund av anknytning till en landsman hade förhållandet upphört på grund av att mannen återvänt till hemlandet. Kvinnan och mannen hade barn tillsammans. Mannen ansökte i hemlandet om äktenskapsskillnad. SIV avslog kvinnans ansökan om förlängt uppehållstillstånd. Kvinnan inledde då ett förhållande med en annan landsman som var bosatt i Sverige och fick barn även med denne. Även detta förhållande tog emellertid slut. Utlänningsnämnden tog i sin bedömning hänsyn till att kvinnan kommit att vistas i Sverige nästan fyra år. Med hänsyn härtill och till Utlänningsnämndens kännedom om att otrohet bestraffades med fängelse i kvinnans hemland beslutade Utlänningsnämnden att på grund av humanitära skäl bevilja kvinnan permanent uppehållstillstånd.

Besluten beträffande de manliga sökande

Som tidigare sagts beviljades tre av de sju män som uppgett sig ha farit illa i förhållandet permanent uppehållstillstånd. I två av dessa tre fall hade männen barn tillsammans med den i Sverige bosatta kvinnan. I det tredje fallet var mannen från Irak och fick stanna av politiska skäl.

Det var tre av männen som farit illa som utvisades. En av dessa män hade misshandlats av sin vuxne styvson så allvarligt att denne dömdes till fyra månaders fängelse. En annan hade tvingats lämna bostaden och övergetts av kvinnan trots att hon väntade deras gemensamma barn. I det tredje ärendet uppgav mannen att han utsatts för misshandel och psykisk terror av sin partner.

En av männen hade fortfarande ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I detta fall hade förhållandet till den i Sverige bosatta kvinnan aldrig

upphört. Med hänsyn till att förhållandet bedömdes som instabilt blev prövotiden emellertid längre än normalt.

8.2.8 Referenspersonen far illa

I ärendena i vår undersökning fanns det givetvis lika många referenspersoner som var bosatta i Sverige som det fanns sökande. Av de 386 referenspersonerna uppgav 33 personer att de blivit utsatta för våld eller hot om våld av den sökande. Av dessa i Sverige bosatta personer var 29 kvinnor och 4 män.

Kvinnliga referenspersoner far illa

Av cirka 190 kvinnliga referenter (några av de manliga sökande hade anknytning till en här bosatt man) hade 4 stycken utsatts för hot om våld och 25 stycken för våld av de sökande. Totalt var det således 29 kvinnliga referenspersoner (15 %) som farit illa genom våld eller hot om våld.

I cirka hälften av de 29 ärendena var den i Sverige bosatta kvinnan infödd svensk.

Av de 29 manliga sökandena som påstods ha misshandlat eller hotat de kvinnliga referenspersonerna, erhöll åtta permanent uppehållstillstånd, 14 utvisades och 7 hade fortfarande tidsbegränsade uppehållstillstånd. Anledningen till uppehållstillstånden var förmodligen i de flesta fall att parterna hade barn gemensamt.

I hälften av de 25 ärenden där de här bosatta kvinnorna utsatts för våld polisanmälades de manliga sökandena. I en handfull ärenden framgick det att männen dömts för brott mot referenspersonerna. Det förekom också att männen utvisades på grund av dessa brott.

Manliga referenspersoner far illa

Av de fyra manliga referenspersonerna som råkade illa ut i sina förhållanden uppgav två att de hade blivit misshandlade av sin partner. I båda misshandelsfallen polisanmälde de här bosatta männen de kvinnliga sökandena. Den ena kvinnan dömdes till en månads fängelse. Det saknades uppgift om vad som hände med polisanmälan i det andra fallet. De båda kvinnorna hade i augusti 1996 fortfarande tidsbegränsade uppehållstillstånd. De andra två männen uppgav att de blivit hotade av kvinnan respektive kvinnans släktingar. Kvinnorna i dessa ärenden erhöll båda permanenta uppehållstillstånd.

8.3 Förekomsten i polisregister

Det är känt att endast ett fåtal av våldsbrotten mot kvinnor polisanmäls. Av de brott som anmäls finns det undersökningar som visar att mindre än hälften av anmälningarna föranleder åtal. Ännu färre våldsbrott är det som leder till fällande dom.

Vid genomgången av SIV:s akter kunde det konstateras att det endast i några enstaka ärenden genom domar och inhämtade polisregisterutdrag fanns uppgifter om att de i Sverige bosatta männen tidigare gjort sig skyldiga till våldsbrott mot kvinnor. I dessa fall tycktes inte uppgiften om mannen påverka bedömningen av frågan om uppehållstillstånd för kvinnan.

En central fråga i utredningens uppdrag är att bedöma i vilken mån innehållet i polisregister beträffande de i Sverige bosatta männen bör beaktas vid tillståndsgivningen. För att få ett underlag i denna fråga, har vi inhämtat polisregisterutdrag beträffande 50 slumpmässigt utvalda manliga referenspersoner i de genomgångna ärendena. Av dessa 50 män var 25 referenspersoner i ärenden där kvinnorna uppgett att de utsatts för våld och 25 i ärenden där sådana påståenden inte fanns.

Det visade sig att i den grupp där kvinnorna uppgett att de utsatts för våld förekom elva av männen (44 %) i polisregister vid kontrolltillfället medan endast två av männen i den andra gruppen gjorde det (8 %).

I fem av de elva fallen i den första gruppen hade samtliga anteckningar i registret tillkommit efter år 1992. Detsamma gällde ett av de två fallen bland männen i den andra gruppen.

Tre av de elva männen i den första gruppen förekom under tio avsnitt i registret eller fler.

Männen i den första gruppen var främst dömda för förmögenhetsbrott, trafikonykterhetsbrott samt trafikbrott. I de fall ådömda våldsbrott mot person förekom, gällde detta främst hot och våld mot tjänsteman. Tre av de elva männen var dock dömda för misshandelsbrott. Av de inhämtade domarna i dessa fall framgick följande. En man var år 1985 dömd för försök till misshandel. Brottet riktade sig mot en taxichaufför. En annan man dömdes år 1993 för misshandel och egenmäktigt förfarande. Brotten riktade sig mot mannens hustru, som av allt att döma var identisk med sökanden i ärendet. Det tredje misshandelsbrottet var begånget 1967 och bedömdes som ringa. Beträffande en av de elva männen i den första gruppen fanns en efter år 1992 registrerad misstanke om bland annat grov fullbordad våldtäkt och misshandel mot bekant kvinna inomhus.

Männen i gruppen där några påstående om misshandel inte förekom var främst dömda för trafikbrott och varusmugglingsbrott.

Sammanfattningsvis kan sägas att även om polisregisterutdrag hade inhämtats i de kontrollerade ärendena vid ansökningstillfällena, skulle

utdragen inte ha visat några uppgifter som kunnat ge skäl att tro att det fanns någon mer påtaglig risk för att sökandena skulle komma att utsättas för våld.

8.4 Sammanfattning av materialet hos SIV

* Under 1992 erhöll drygt 7 000 utländska personer i åldern mellan 18 och 64 år tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här bosatt make/maka eller sambo. Av dessa personer var omkring 4 500 kvinnor och 2 500 män.

* Av de drygt 7 000 sökande beviljades nästan 6 000 permanent uppehållstillstånd före den 1 juli 1996.

* Fråga om utvisning uppkom i 440 ärenden. I dessa ärenden var 211 personer kvinnor (48 %) och 229 män (52 %). Detta innebär att frågan om utvisning uppkom i 4,6 % av alla ärenden med kvinnliga sökande och i 9,3 % av alla ärenden med manliga sökande.

* De flesta av de sökande i utvisningsärendena hade anknytning till en infödd svensk (199 stycken). Av dessa var 76 kvinnor och 123 män. Det var 134 sökande som hade anknytning till en landsman. Av dessa var 89 kvinnor och 45 män. Av de sökande med anknytning till en invandrare av annan nationalitet än den egna, totalt 53 stycken, var 30 kvinnor och 23 män.

* Det var vanligt förekommande i utvisningsärendena att kvinnorna påstod sig ha blivit lurade, kränkta eller utsatta för våld av sin partner. Detta förekom i drygt 40 % av ärendena. I 30 % av ärendena förekom uppgifter om våld.

* Nästan hälften av kvinnorna med anknytning till en landsman och kvinnorna med anknytning till en invandrare av annan nationalitet än den egna uppgav att de farit illa i förhållandet. Denna andel var något lägre bland kvinnorna med anknytning till en infödd svensk.

* Av de 84 kvinnor som uppgett sig ha farit illa i anknytningsförhållandet erhöll drygt 50 % permanent uppehållstillstånd, medan omkring 35 % utvisades.

9 Materialet hos Utlänningsnämnden

9.1 De genomgångna ärendena

Utlänningsnämnden började under hösten 1992 att sammanställa vägledande beslut. Hösten 1993 påbörjades arbetet att utarbeta en praxissamling. Ett av målen var att den praxis som råder inom området skall vara tillgänglig på ett enkelt och överskådligt sätt. Våren 1994 gavs den första upplagan ut. Utgåvan kompletterades under 1994 med två supplement. 1995 års utgåva utgör en sammanställning av 1994 års utgåva och 1994 års supplement samt beslut som fattats av Utlänningsnämnden och regeringen under andra halvåret 1994. Hittills har ett supplement utkommit till 1995 års utgåva.

Ett flertal fall i 1995 års utgåva och supplement behandlar frågan om uppskjuten invandringsprövning. Ett femtontal fall där förhållandet upphört före tvåårsprövningens utgång redovisas. Endast fyra av dessa angår vilken betydelse misshandel eller kränkande behandling i en sprucken anknytning har för frågan om uppehållstillstånd (se UN praxisbeslut 1-4 i *bilaga 2*).

Utöver dessa fyra beslut har utredningen gått igenom ytterligare ett femtontal ärenden hos Utlänningsnämnden där anknytningsförhållandet upphört efter det att den utländska kvinnan utsatts för misshandel eller kränkande behandling av den i Sverige bosatte personen.

Bland det tjugotal ärenden som vi således totalt gått igenom fanns det sex fall där utländska kvinnor som utsatts för våld i förhållandet erhöll fortsatt uppehållstillstånd. I tre av fallen var främsta skälet till fortsatt uppehållstillstånd det sätt varpå kvinnan behandlats i förhållandet. I de tre andra fallen erhöll sökandena uppehållstillstånd främst på grund av en ny anknytning. I övriga ärenden avlogs ansökningarna om uppehållstillstånd.

9.1.1 Ärenden där kvinnor som utsatts för våld i förhållandet beviljats uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl efter det att förhållandet upphört

Ett av de tre ärendena där den omständigheten att kvinnan utsatts för våld ansågs utgöra skäl för uppehållstillstånd har redovisats i avsnitt 8.2.7. Ärendet avsåg en kvinna som våldtagits, misshandlats och hotats av sin partner till följd varav denne dömdes till tre års fängelse. Med hänsyn till de grova övergrepp som kvinnan utsatts för och till övriga omständigheter i ärendet, där främst barnens anknytning till Sverige genom skolgång beaktades, ansåg Utlänningsnämnden att sådana humanitära skäl förelåg att permanent uppehållstillstånd borde beviljas.

Det andra ärendet där skäl för fortsatt uppehållstillstånd ansågs föreligga refererades i Utlänningsnämndens Praxissamling (Praxisbeslut nr 2 i *bilaga 2*). I detta ärende hade kvinnan som kom från Irak läkarintyg på psykiska besvär, hon hade arbete i Sverige och hennes son deltog i och fann sig väl tillrätta i daghemsverksamhet. Mannen hade dömts till fängelse en månad för den misshandel han gjort sig skyldig till mot sökanden. Utlänningsnämnden fann mot bakgrund av att kvinnan misshandlats, att det fanns barn i förhållandet, att sökanden riskerade bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet och att hon hade etablerat sig på arbetsmarknaden att sådana omständigheter av humanitär natur förelåg att kvinnan och hennes son borde tillåtas att stanna i Sverige.

I det tredje ärendet fann Utlänningsnämnden i en ny ansökan om uppehållstillstånd det strida mot humanitetens krav att utvisa sökanden. Sökanden kom från Nigeria och hade bott tillsammans med referenspersonen under längre perioder i Gambia och i Sverige när hon fick sitt första tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige. Sedan kvinnan flyttat hit ändrade mannen beteende och blev aggressiv. Kvinnan uppgav att mannen misshandlade henne vid flera tillfällen och tog hennes sparkapital. När kvinnan varit i Sverige med uppehållstillstånd cirka sex månader, tog hon sin tillflykt till en kvinnojour och polisanmälde mannen. Anmälan skrevs dock av eftersom brott inte kunde styrkas. Det påstods att mannen tidigare haft förhållanden med afrikanska kvinnor som han tagit hit för en tid. När Utlänningsnämnden fattade sitt beslut hade drygt två och ett halvt år förflutit sedan sökanden kom till Sverige med uppehållstillstånd. Sökanden talade flytande svenska, hade egen bostad, hade genomgått diverse kurser och utbildningar samt drev en egen rörelse. Hon uppgav att hennes släkt hade brutit med henne och att hon riskerade att i sitt hemland hamna i total misär samt att utsättas för trakasserier och social utstötning. Utlänningsnämnden fann att det stred mot humanitetens krav att verkställa utvisningen. Beslutet om utvisning upphävdes därför och kvinnan beviljades ett permanent uppehållstillstånd.

9.1.2 Ärenden där kvinnor som påstått sig ha utsatts för våld i förhållandet förvägrats fortsatt uppehållstillstånd efter det att förhållandet upphört

Besluten att avslå ansökningarna om fortsatt uppehållstillstånd när sökanden uppgav sig ha behandlats illa i förhållandet motiverades i flera fall med att förhållandet varat endast en kort tid eller att sökanden vistats endast en kort tid i Sverige. I dessa fall ansågs de humanitära skälen inte tillräckliga för att uppehållstillstånd skulle beviljas. Inte heller den omständighet att sökanden behandlats illa i förhållandet sammantaget med att förhållandet varat en längre tid, ansågs i sig utgöra grund för uppehållstillstånd i de fall kvinnornas anknytning till hemlandet ansågs vara starkare än till Sverige. I följande två fall var sökandenas vistelsetid i Sverige innan förhållandena upphörde inte helt kortvarig.

Fall 1

En rysk kvinna hade haft uppehållstillstånd grundat på anknytning till en svensk man i ett och ett halvt år när förhållandet tog slut på grund av att kvinnan utsattes för misshandel. Mannen dömdes för misshandel av kvinnan. SIV uttalade i sitt beslut att misshandeln ensam inte kunde medföra att kvinnan skulle få stanna i Sverige. Eftersom kvinnan hade sin familj i Ryssland ansågs anknytningen till hemlandet vara starkare än till Sverige. SIV avlog således ansökan om uppehållstillstånd. I Utlänningsnämnden framkom att kvinnan hade inlett ett nytt förhållande med en i Sverige bosatt man. Utlänningsnämnden anförde i sitt beslut att nämnden delade SIV:s bedömning av de omständigheter som förelåg vid tiden för verkets beslut. Mot bakgrund av vad som numera framkommit förelåg det dock förutsättningar att upphäva beslutet om utvisning. Kvinnan beviljades således uppehållstillstånd.

Fall 2

En polsk kvinna och hennes son i nedre tonåren hade under ett års tid uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här bosatt svensk man. Vid ansökan om förlängning av uppehållstillståndet framkom att förhållandet upphört och att ansökan om äktenskapsskillnad ingetts till tingsrätten. Kvinnan uppgav att hennes make missbrukade alkohol och att han hade utsatt henne för misshandel. Som skäl för att få stanna i Sverige trots att förhållandet med mannen upphört, uppgav sökandena att kvinnan saknade bostad och arbete i hemlandet. De åberopade också att kvinnan riskerade att bli socialt utstött om hon återvände och den faktiska tid de kommit att vistas här. SIV avlog ansökan. Motiveringen härtill var att sökandenas anknytning till hemlandet bedömdes

vara större än till Sverige. Kvinnan hade inte etablerat sig på arbetsmarknaden och i hemlandet fanns kvinnans mor och syskon samt sonens far. SIV anförde vidare:

"Trots sökandens och sonens långa vistelsetid och sonens skolgång i Sverige bedömer SIV att det numera saknas tillståndsgrundande anknytning till Sverige och att det inte heller finns annan grund för att bevilja uppehållstillstånd. Ansökan om uppehållstillstånd skall då avslås och sökandena skall utvisas".

I Utlänningsnämnden uppgav sökandena att kvinnan hade misshandlats i förhållandet och var utan skuld till att förhållandet upphörde. Mannen sades nu ha tagit hit ytterligare en kvinna från Polen. Vidare framkom att sonen som gått fem terminer i skola i Sverige hade vissa problem och att en manlig stödperson som sonen hyste förtroende för var utsedd. Utlänningsnämnden anförde i sitt beslut:

"Nämnden delar SIV:s bedömning att kvinnan och hennes son numera saknar tillståndsgrundande anknytning till Sverige. De humanitära skäl som åberopats rörande sonen är inte tillräckliga för att uppehållstillstånd på grund härav skall kunna beviljas honom och hans mor".

Således fastställdes SIV:s utvisningsbeslut.

9.2 Analys av praxis

Efter genomgången av ärendena hos Utlänningsnämnden, sammantaget med Utlänningsnämndens beslut i de ärenden vi gick igenom hos SIV, kan följande slutsatser dras.

Vid prövningen av om fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas när en sökande utsatts för våld i ett förhållande som upphört görs en samlad bedömning av omständigheterna. Att den utländska personen har utsatts för våld eller kränkningar i förhållandet är omständigheter som vanligtvis beaktas. Att sökanden farit illa i förhållandet anses emellertid inte ensamt vara tillräckligt för att uppehållstillstånd skall beviljas. För att fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas på grund av vad som förevarit under sammanboendet krävs såväl att det är fråga om våld av viss svårhetsgrad som att någon omständighet föreligger som förstärker de humanitära skälen. Sådana omständigheter kan vara t.ex. dokumenterade psykiska problem eller risk för social utstötning vid hemkomsten. Det kan också vara fråga om omständigheter som medför att sökanden fått anknytning till Sverige, t.ex. att sökanden etablerat sig i arbetslivet eller att sökandens barn genom skolgång i Sverige anpassat

sig här. Alltför kort vistelse i Sverige innan förhållandet upphör eller innan frågan om uppehållstillstånd avgörs har ansetts tala mot att uppehållstillstånd beviljas. Dessutom vägs ofta omständigheterna som talar för uppehållstillstånd mot sökandens anknytning till hemlandet. I de allra flesta fall får därmed frågan om våld eller kränkning i förhållandet en högst begränsad betydelse för beslutet om fortsatt uppehållstillstånd när förhållandet upphört.

10 Några verksamheters erfarenheter av snabba anknytningar

10.1 Inledning

Invandrarkvinnor som behandlas illa tar relativt ofta sin tillflykt till kvinnojourer och socialjourer. I storstäderna och i invandrantäta kommuner är det mycket vanligt att kvinnor med invandrarbakgrund söker sig till framför allt kvinnojourerna. I hela landet utgjorde invandrarkvinnorna som år 1994 sökte hjälp på kvinnojourer 20 % av det totala antalet hjälpsökande. På vissa orter utgjorde de dock en majoritet (jfr BRÅ PM 1994:4 s. 19). År 1993 hade det kommunala jourhemmet för kvinnor i Göteborg bland sina boende 52 % kvinnor med utländsk härkomst. Av det totala antalet hjälpsökande kvinnor kom cirka 10 % från Norden, 10 % från det övriga Europa och drygt 30 % från länder utanför Europa (jfr SOU 1995:60 del A s. 350).

Utredningen har anordnat ett antal hearingar med kvinnojourer runt om i landet samt med företrädare för socialtjänsten och olika samverkansgrupper inom sjukvården. I *bilaga 3* finns en förteckning över de kvinnojourer, sociala myndigheter och sjukhus som närvarit vid dessa sammankomster. Syftet med hearingarna har varit att utredningen skulle få ta del av de olika verksamheternas erfarenheter av och synpunkter på utländska kvinnors situation i Sverige och då framför allt beträffande kvinnor i snabba anknytningar.

Kvinnojouren i Örebro har skriftligen redovisat sin statistik för år 1995.

Utredningen har vidare besökt Rikskvinnocentrum (RKC) i Uppsala och sammanträffat med Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor (RIFFI). Utredningen har dessutom haft kontakter med företrädare för ett projekt inom Strängnäs stift som bedrivits i syfte att kartlägga filippinska kvinnors situation.

Utredningen har också haft kontakt med Norrbottens läns landsting som från och med den 1 oktober 1997 erbjuder hälsoundersökning inom primärvården åt invandrare som erhållit uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en här bosatt make/maka eller sambo och bosatt sig i Norrbotten. Syftet med hälsoundersökningarna är att genom förebyggande insatser motverka förekomsten av kvinno-

misshandel i denna grupp och i samverkan med berörda myndigheter vidta åtgärder.

10.2 De olika verksamheterna

10.2.1 Kvinnojourerna och dess riksförbund

Det finns cirka 130 kvinnojourer i Sverige. Av dessa är 112 medlemmar i Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS) som bildades år 1984. Kvinnojourernas arbete består i att ge hjälp och stöd åt enskilda kvinnor. De erbjuder i stor utsträckning misshandlade och hotade kvinnor skyddat boende. De bedriver också ett utåtriktat arbete där de delar med sig av sina erfarenheter i syfte att synliggöra våldet mot kvinnor. ROKS bedriver opinionsbildning mot våld och förtryck av kvinnor. ROKS bevakar olika utredningar, fungerar som remissorgan och har vidare till uppgift att initiera och verka för att forskning bedrivs inom kvinnojourernas intresseområden. ROKS uppbär statsbidrag såväl till den centrala verksamheten som till det utvecklingsarbete som jourerna bedriver lokalt. De enskilda kvinnojourerna uppbär dessutom i de flesta fall ekonomiskt stöd från kommunerna. Bidragens storlek varierar.

I oktober 1996 bildades Sveriges Kvinnojourers Riksförbund. Även detta förbund är öppet för medlemskap för kvinnojourer i Sverige. Sveriges Kvinnojourers Riksförbund vill lyfta fram barnens behov av hjälp och stöd och söker utveckla medvetna metoder att arbeta med barnen under den tid som de vistas på en kvinnojour. Andra prioriterade områden är särskilt utsatta grupper av kvinnor som t.ex. äldre kvinnor, handikappade kvinnor, unga tonårsflickor samt invandrarkvinnor. För närvarande är cirka 20 kvinnojourer medlemmar i Sveriges Kvinnojourers Riksförbund.

10.2.2 RIFFI

RIFFI bildades 1974 och är en sammanslutning av 26 lokalföreningar, spridda över hela Sverige. Syftet med RIFFI:s verksamhet är bl.a. att synliggöra invandrarkvinnan och hennes familjs speciella situation. RIFFI har under åren drivit olika frågor av betydelse för invandrar - kvinnor. I den allmänna debatten har de t.ex. pekat på den uppskjutna invandringsprövningens negativa konsekvenser för vissa invandrarkvinnor. RIFFI uppbär statsbidrag för sin verksamhet.

10.2.3 Strängnäs stift

I Strängnäs stift har under januari - juni 1997 ett projekt angående kartläggning av filippinska kvinnors situation bedrivits. Syftet med projektet var att finna former för ett samarbete mellan den oberoende filippinska kyrkan och svenska kyrkan för att på sikt kunna förbättra de filippinska kvinnornas situation, t.ex. genom att visa filippinska kvinnor i Sverige möjligheten till ett värdigt återvändande. Inom projektets ram djupintervjuades ett antal filippinska kvinnor som i Sverige levde i anknytningsförhållanden med svenska män eller män av annan utländsk nationalitet än filippinsk. Intervjuerna har presenterats i en rapport och en videofilm har spelats in angående några av kvinnornas erfarenheter. Avsikten är att filmen skall ge kvinnor i Filippinerna insikt om vad ett liv utomlands tillsammans med en där bosatt man kan innebära.

10.2.4 Verksamheter i det allmännas regi

Inom socialtjänsten finns socialjourer som möter kvinnor som blivit utsatta för våld och jourhem som erbjuder våldsdrabbade kvinnor skyddat boende. Det finns också inom vissa kommuner särskilda projekt som avser att motverka våld. Dessa projekt är ofta inriktade på kvinnovåld. Vi har haft kontakt med företrädare för ett antal sådana verksamheter.

Jourhemmet för Kvinnor i Stockholm startade som försöksverksamhet vid årsskiftet 1989-1990 och har sedan permanentats. Det är socialtjänsten som är huvudman för jourhemmet. Jourhemmet, som finns på hemlig adress, tar emot misshandlade och hotade kvinnor med barn för att ge dessa skyddat boende. Jourhemmet har plats för sju kvinnor med barn. Kvinnorna bor där en kortare period, omkring tre månader. Kvinnorna kommer till jouden via något av Stockholms cirka 20 socialdistrikt eller via socialjouren. Ingen kan vända sig dit på eget initiativ. Det finns fem personer anställda på jouden, tre socionomer, en socialpedagog och en hantverkspedagog.

Kvinnovåldprojektet Frideborg är ett samarbete mellan kriminalvården och Norrköpings kommun. Projektet startade årsskiftet 1993/94. Inom projektet bedrivs ett organiserat samarbete med polis åklagare, frivård, socialtjänst, sjukvård och kvinnojour. Samordnarna i projektet blir informerade av polisen om alla misshandelsfall som kommit till polisens kännedom.

Rikskvinnocentrum (RKC) för kvinnor som misshandlats och våldtagits tillkom på förslag av Kvinnovåldskommissionen (se SOU 1994:56). RKC finns i Uppsala och ingår i Akademiska sjukhusets organisation med placering på kvinnokliniken. RKC är ett nationellt kompetens- och resurscentrum. Enligt direktiven skall RKC arbeta med

ett kvinnoperspektiv. Huvuduppgiften är att skapa former för ett gott omhändertagande i vården. RKC skall också utbilda berörda personal-kategorier samt informera och bilda opinion i samhället. Dessutom skall RKC bedriva forskning om bakomliggande orsaker till sexualiserat våld. Bemanningen vid RKC har successivt byggts upp och omfattade den 30 juni 1996 sex heltidstjänster och tre deltidstjänster. En fast informatörstjänst har inrättats. De kvinnor som uppsöker RKC gör det antingen akut eller också kommer de via polisen eller socialtjänsten.

Södersjukhusets akutmottagning bildade 1993 en arbetsgrupp på Södersjukhusets akutmottagning bestående av en kurator, tre sjuksköterskor och en undersköterska. Uppgiften var att utarbeta ett handlingsprogram vid omhändertagande av misshandlade kvinnor för sjukvårdens personal samt medverka i samverkansgrupper i de lokala socialdistrikten.

10.3 Redovisade uppgifter

10.3.1 Kvinnojourerna

Det finns inte några exakta uppgifter vad gäller antalet utländska kvinnor i anknytningsförhållanden som sökt hjälp hos någon kvinnojour. Någon särskild statistik över anknytningsförhållandena förs inte. Med hjälp av dagböcker har några kvinnojourer dock fått fram uppgifter om kvinnor som kommit till Sverige som anknytning till en här bosatt man och som uppsökt eller bott på jouren någon gång under de senaste åren. Följande uppgifter har framkommit.

Alla Kvinnors Hus i Stockholm startade i november 1995 en särskild jourverksamhet på dagtid för invandrarkvinnor. Från november 1995 till december 1996 uppsökte 83 invandrarkvinnor jouren. Av dessa hade 28 kommit till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man och saknade permanent uppehållstillstånd. De 28 kvinnorna kom från Iran (5), Chile (4), Etiopien (2), Gambia (2), Peru (2) och Ryssland (2), Eritrea, Estland, Jamaica, Kenya, Nigeria, Polen, Rumänien, Tanzania, Thailand, Togo och Uganda. Av de 28 kvinnorna hade 15 polisanmält sin partner för något brott. I december 1996 hade en av de 28 utvisats medan tre erhållit permanent uppehållstillstånd. De män till vilka kvinnorna hade anknytning kom från Sverige (10), Iran (5), Chile (3), Etiopien (2) och Peru (2), Eritrea, Gambia, Jamaica, Norge, Rumänien och Togo. Dessa uppgifter redovisas i Rapport från projektet jour för invandrarkvinnor, Alla kvinnors hus 1997.

Kvinnojouren i Halmstad hade från och med 1991 till och med hösten 1996 haft kontakt med 16 kvinnor som kommit till Sverige som

anknytningsfall. Nio av dem kom från Polen. Övriga var från Chile, Filippinerna, Jugoslavien, Thailand och någon Söderhavso.

Kvinnojouren i Luleå hade från och med 1990 till och med hösten 1996 haft kontakt med 19 kvinnor som kommit hit som anknytning till en här bosatt man. Kvinnorna kom från Afrika, Bulgarien, Iran, Jugoslavien, Nya Zeeland, Ryssland, Sri Lanka och Thailand.

Kvinnojouren i Trollhättan har under de senaste tre åren träffat ett tiotal utländska kvinnor som kommit till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man. De flesta kvinnorna har kommit från Polen och de flesta männen har varit födda svenskar.

Kvinnojouren i Västerås uppskattade att 30 % av de kvinnor som söker sig till jouren är invandrarkvinnor. Ungefär hälften av dessa kommer till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man.

Kvinnojouren i Örebro hade under år 1995 kontakt med 13 kvinnor som kommit till Sverige som anknytning till en här bosatt man. Kvinnorna kom från Polen (3), Indien (2), Brasilien, Irak, Kina, Libanon, Litauen, Somalia, Taiwan och Västindien. Männen som kvinnorna hade anknytning till var i sju fall från Sverige, i fyra fall från samma land som kvinnan och i två fall från annat land. Kvinnojouren i Örebro hade dessutom haft kontakt med tre kvinnor vars män hade kommit till Sverige på grund av anknytning till kvinnorna. Männen kom från Irak, Tunisien och centrala Afrika. En av kvinnorna var svensk. De andra kom från Polen respektive Tunisien.

10.3.2 ROKS

ROKS har för år 1996 tagit fram viss statistik beträffande invandrarkvinnor från sina medlemsjourer. Av 112 jourer har 58 lämnat information. Under år 1996 bodde totalt 1 269 kvinnor och 1 079 barn på de 58 kvinnojourerna. Av kvinnorna var 718 invandrarkvinnor (57 %). Av dessa 718 kvinnor hade 141 kommit till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man. Antalet utländska kvinnor som hade tidsbegränsade uppehållstillstånd uppgick till 69. De 718 invandrarkvinnorna kom främst från Iran (79), f.d. Jugoslavien (51), Finland (47), Polen (31), Irak (28), Chile (23), Ryssland (23), Thailand (21), Turkiet (20).

10.3.3 Jourhemmet för kvinnor i Stockholm

Jourhemmet för Kvinnor i Stockholm har under de sex år verksamheten varit i gång haft 200 kvinnor boende på hemmet. Hälften av dessa är invandrarkvinnor. Av de 100 invandrarkvinnorna hade 22 kommit hit på grund av anknytning till en här bosatt man. Hälften av de 22 kvinnorna var öststatskvinnor från Polen, Rumänien, Ryssland

och Ungern. Övriga kvinnor kom från olika länder däribland Filippinerna och Thailand.

10.3.4 Projekt Frideborg

Projekt Frideborgs erfarenhet av utländska kvinnor är begränsad. Utländska kvinnor sades ofta polisanmäla sina män i akuta situationer men därefter ta tillbaka anmälan. De kvinnor i anknytningsförhållanden som varit aktuella i projektet kom från Bulgarien, Chile och Polen. Oftast har de i Sverige bosatta männen varit av utländsk härkomst. Projektet har också erfarenheter av svenska kvinnor som levt i anknytningsförhållanden med utländska män som misshandlat dem. De svenska kvinnorna ville oftast inte göra polisanmälan av oro för att männen skulle utvisas.

10.3.5 Rikskvinnocentrum

Under år 1995 hade 5 % av kvinnorna som uppsökte RKC invandrarbakgrund. Under år 1996 ökade denna andel till 24 %.

Under september månad år 1996 uppsökte sex utländska kvinnor som kommit till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man RKC. Dessa kvinnor var från Iran, Irak och Kuwait. Dessa kvinnor hade kommit hit på grund av anknytning till en landsman. Antalet kvinnor i anknytningsförhållanden som uppsöker RKC sades ständigt öka.

10.3.6 Södersjukhusets akutmottagning

Södersjukhusets akutmottagning mottar varje månad 20-25 misshandlade kvinnor. De flesta av dessa är svenska kvinnor. De utländska kvinnor i anknytningsförhållanden som kommit till akuten är främst unga kvinnor som träffat en äldre svensk man i sitt hemland.

10.3.7 Gemensamma erfarenheter

Alla företrädare som deltog i hearingarna hade stor erfarenhet av misshandlade kvinnor. De särskilda svårigheter som sades finnas för de utländska kvinnorna i anknytningsförhållanden hänförde sig till kvinnornas särskilt utsatta ställning och tvåårsregeln. Kvinnojourerna lämnade många redogörelser över kvinnor som farit illa i dessa förhållanden. Inom övriga verksamheter delade man kvinnojourernas erfarenheter men sade sig i vissa fall ha mer begränsad erfarenhet av den aktuella gruppen.

Det uppgavs generellt finnas stora svårigheter att nå ut till de utländska kvinnorna i anknytningsförhållanden med information om

hjälp och stöd. Kvinnorna i dessa förhållanden sades i allmänhet vara omedvetna om sina rättigheter och få ansågs ha kunskap om var i samhället det fanns hjälp att hämta. För de kvinnor som sökte hjälp kunde språksvårigheter ibland försvåra hjälparbetet. Många av de kvinnor som sökte hjälp hade kommit via polisen eller någon lärare på svenskundervisningen. Det sades emellertid att många kvinnor i anknytningsförhållandena hindrades av sina män att delta i svenskundervisning. Många kvinnor uppgavs även i andra sammanhang isoleras av sina män. De kvinnor som levde i förhållanden på landsbygden ansågs i detta sammanhang särskilt utsatta.

Det var en utbredd uppfattning att kvinnorna i anknytningsförhållandena hotades av sina män med tvåårsregeln och att rädslan för utvisning medförde att kvinnorna i det längsta försökte stå ut i förhållandet. Många av kvinnorna sökte hjälp först när de fått permanent uppehållstillstånd. Det ansågs också vara så att många av de misshandlade kvinnorna som sökt hjälp under prövotiden efter en tid återvände till sina män så att de skulle kunna få permanent uppehållstillstånd. Vissa kvinnor ville inte polisanmäla vad de varit med om av rädsla för utvisning. Det förekom också att kvinnorna - mot bakgrund av erfarenheter från hemlandet - var skeptiska till att vända sig till en myndighet för att få hjälp. En del redogörelser för hur kvinnor farit illa i anknytningsförhållandena aktualiserade vilka konsekvenser tvåårsregeln kan få för de misshandlade kvinnorna.

En kvinna från Malaysia kom till Sverige på grund av anknytning till en landsman. När kvinnan kom till Sverige visade det sig att mannen bodde tillsammans med sin f.d. hustru som var svenska och deras gemensamma barn. Den malaysiska kvinnans uppgift blev att passa barnen och att ha sex med mannen när hans f.d. hustru inte var hemma. Den malaysiska kvinnan uppsökte en kvinnojour. Efter att ha bott där en tid valde hon att gå tillbaka till mannen för att inte riskera utvisning. När hon erhållit permanent uppehållstillstånd lämnade hon mannen.

En rumänsk kvinna i fyrtiofemårsåldern kom till Sverige på grund av anknytning till en rumänsk man. Han hindrade henne från att läsa svenska och träffa andra människor. Om hon talade med någon misshandlade han henne. Hon fick ingen mat utan levde på potatis i två år. När hon fått permanent uppehållstillstånd lämnade hon sin man. Hon uppsökte en kvinnojour. Kvinnan var i behov av läkarvård eftersom hon ådragit sig ett flertal bristsjukdomar.

En jugoslavisk kvinna kom till Sverige på grund av anknytning till en svensk man. Hon misshandlades svårt. Hon försökte stå ut så länge som möjligt i förhållandet. Hon stannade kvar i förhållandet

i ett och ett halvt år. Därefter flydde hon till en kvinnojour. Såväl jouden som kvinnans arbetsgivare vädjade till utlänningsmyndigheterna att kvinnan skulle få stanna. Trots detta utvisades hon.

Många av de utfrågade representanterna för de olika verksamheterna hade erfarenheter av män som satt i system att locka utländska kvinnor till Sverige. Kvinnojourerna sade sig ofta se exempel härpå. På flera kvinnojourer hade det bott två eller tre kvinnor som hade kommit till Sverige på grund av anknytning till samma man. Några kvinnojourer kunde berätta om män som sex, sju eller åtta gånger inlett förhållanden med utländska kvinnor som de sedan misshandlat.

De män som vid upprepade tillfällen förekommer i dessa sammanhang uppgavs lura kvinnorna att komma till Sverige genom att locka med trygghet, hus och äktenskap. Kvinnornas situation i hemlandet var ofta sådan att de hade svårt att stå emot männens förespeglningar om ett bättre liv.

Många av kvinnorna sades ha bristfälliga kunskaper om de i Sverige bosatta männens liv och leverne. Först när kvinnorna kom hit upptäckte de att männen var annorlunda än de trott dem vara. Ofta hade de personliga problem, t.ex alkoholproblem eller psykiska problem.

Kvinnorna som uppsökte kvinnojourerna hade blivit utsatta för olika övergrepp. Främst var det fråga om fysisk misshandel och sexuella övergrepp. Det fanns emellertid också kvinnor som utsatts för andra kränkningar. Det kunde vara fråga om att kvinnorna isolerades, hölls inlåsta eller undanhölls pengar, mat eller hygienartiklar.

En kvinna i femtioårsåldern från Polen hade i sitt hemland träffat en svensk man. Mannen ville gifta sig med henne. Kvinnan kom till Sverige och hälsade på mannen. Då var allt bra. Hon åkte tillbaka till Polen och sade upp sig från sitt arbete, gjorde sig av med sin lägenhet och sålde alla sina ägodelar. När hon kom till Sverige var mannen som förbytt. Han förgrep sig på henne sexuellt på förnedrande sätt. Kvinnan ådrog sig infektioner i underlivet. Hon var katolik och kände oerhörd skam. Mannen kallade henne hora. Han såg mycket på pornografi. Kvinnan var den fjärde kvinnan som kommit till Sverige på grund av anknytning till samma man. Hon lämnade mannen. Trots kvinnojourens vädjan till utlänningsmyndigheterna utvisades kvinnan.

En rysk kvinna träffade en svensk man i Ryssland där denne arbetade. När kvinnan flyttat till Sverige fick hon veta att mannen varit gift två gånger tidigare och hade flera barn. Han hade grava alkoholproblem. Hon utsattes för sexuellt våld.

En kvinna från Sri Lanka träffade i sitt hemland en svensk man. När hon flyttat hit visade det sig att mannen var alkoholmissbrukare. Hon misshandlades såväl fysiskt som psykiskt.

En äldre kvinna från f.d. Jugoslavien kom till Sverige på grund av anknytning till en landsman. Mannen var handikappad och behövde någon som skötte om honom. Mannen behandlade dock kvinnan på ett obehagligt sätt. När kvinnan lämnade mannen och uppsökte en kvinnojour, var hon i psykiskt dåligt skick. Mannen ansökte genast hos tingsrätten om äktenskapsskillnad. I ansökan skrev han att kvinnan inte hade utfallit till belåtenhet. Kvinnan var den tredje kvinnan som kommit till Sverige på grund av anknytning till mannen.

En filippinsk kvinna hade träffat en man i sitt hemland. När hon kom till Sverige blev hon illa behandlad. Mannen ville att de skulle se porrfilmer tillsammans och därefter göra som de gjort på filmerna. Mannen tilltvingade sig analsamlag. Mannen polisanmälades för våldtäkt men han förnekade gärningen. Förundersökningen lades ned. Kvinnan var den andra kvinnan som kommit till Sverige på grund av anknytning till mannen. Tidigare hade han sammanbott med en thailändsk kvinna som även hon uppsökt kvinnojour. Sedan förhållandet med den filippinska kvinnan upphört, har mannen haft ytterligare en utländsk kvinna boende hos sig.

En kvinna från Sri Lanka hade genom en kvinna i Sverige, även hon från Sri Lanka, fått kontakt med en svensk man. Mannen for till Sri Lanka för att träffa kvinnan och tyckte uppstod. Redan på Sri Lanka kunde kvinnan notera att mannen i viss mån överkonsumerade alkohol. Kvinnan flyttade dock till Sverige med sin son i förskoleåldern. Så snart kvinnan kommit innanför dörren till sin nya bostad förgrep mannen sig på henne sexuellt. Övergreppen pågick oavbrutet i fjorton dagar. Därefter lyckades kvinnan och sonen fly till kvinnan som förmedlat kontakten med mannen i Sverige. Kontaktkvinnan hjälpte dem till en kvinnojour. Under tiden kvinnan bodde på kvinnojouren läste hon svenska och engagerade sig i olika förbund. Trots detta utvisades kvinnan och hennes son. Kvinnan var den fjärde kvinnan som kommit till Sverige på grund av anknytning till mannen. De tre tidigare kvinnorna var polska medborgare.

De kvinnor som ingått arrangerade äktenskap ansågs utgöra en särskilt utsatt grupp bland kvinnorna i anknytningsförhållandena. I ännu större utsträckning än i andra anknytningsförhållanden uppgavs dessa kvinnor hållas isolerade av sina män. Kvinnorna sades dessutom hindras av sina familjer att lämna mannen mot bakgrund av risken för oenighet mellan

släkterna. Kvinnorna ansågs ofta ha dålig utbildning och ibland t.o.m. vara analfabeter.

En indisk kvinna hade blivit bortgift med en landsman. Hon kastades ut ur bostaden efter några dagar sedan mannen hade tagit hand om hemgiften.

En syrisk kvinna hade blivit bortgift med en landsman. Efter fyra dagar kastades hon ut ur bostaden sedan mannen tagit hemgiften ifrån henne.

En kvinna från Uganda hade blivit bortgift med en landsman. Hon hölls under långa tider inlåst i lägenheten när mannen var borta. Hon lyckades till sist få tag i mannens nycklar och flydde till en läkarstation.

En kvinna från Iran blev bortgift med en landsman som bott i Sverige i 15 år. Hon hade bara träffat mannen en gång före bröllopet. Han började misshandla henne genast hon kommit hit. Misshandeln polisanmälades men anmälan skrevs av eftersom brott inte kunde styrkas. Kvinnan utvisades.

En kvinna från f.d. Jugoslavien blev bortgift med en landsman vars familj varit i Sverige många år. Mannen var dock inte intresserad av att ha kvinnan som hustru. I stället blev hon hushållerska i mannens familj. Hon fick inte delta i familjelivet utan bara förbereda middagar och städa. Efter två år sökte kvinnan sig till en kvinnojour. Hon går nu i regelbunden terapi. Det har fattats beslut om utvisning men beslutet är överklagat.

En muslimsk kvinna från Pakistan blev bortgift med en man från Uganda. Mannen var emot äktenskapet som tillkommit som ett led i hans föräldrars strävan att förmå honom att bryta med sin svenska flickvän. Kvinnan kom till Sverige med vissa förväntningar. Mannen misshandlade henne och behandlade henne i övrigt illa. Förhållandet tog slut. Kvinnan erhöll permanent uppehållstillstånd.

Många av kvinnojoursrepresentanterna hade uppfattningen att kontakten mellan de utländska kvinnorna och de i Sverige bosatta männen hade uppstått i kvinnornas ursprungsländer medan männen befann sig där i sitt arbete eller på semester. I vissa fall sades de utländska kvinnorna ha träffat de i Sverige bosatta männen genom en organiserad kontaktförmedling. Oftast tillgick kontakterna på så sätt att kvinnorna skickade ett fotografi och sina personuppgifter till förmedlingen. Erfarenheterna

av förmedlingarna var att dessa var tämligen ljusskygga. De var sällan verksamma någon längre tid.

Framför allt kvinnojourerna sade sig ha märkt att utländska kvinnor, som inte erhållit permanenta uppehållstillstånd innan förhållandet upphört, i större utsträckning än tidigare utvisas. Detta ansågs ske oavsett om kvinnorna misshandlats eller risk fanns för social utstötning i hemlandet. Det uppgavs att utlänningsmyndigheterna tidigare tog stor hänsyn till de intyg kvinnojourerna skrev om att misshandel i förhållandet förekommit, men att dessa intyg i dag är utan verkan vid bedömningen av frågan om uppehållstillstånd.

11 Utredningens intervjuundersökning

11.1 Inledning

För att skaffa oss ytterligare kunskap om förekomsten av våld och kränkande behandling i anknytningsförhållanden under den tid den uppskjutna invandringsprövningen gäller för de sökande, har vi låtit SCB för utredningens räkning utföra en intervjuundersökning med utländska kvinnor som på grund av anknytning till en här bosatt make eller sambo erhöll sitt första tidsbegränsade uppehållstillstånd år 1992. Utredningens frågeformulär, som utarbetats i samråd med SCB, är intaget i *bilaga 5*.

11.1.1 Urvalet

Intervjuundersökningen har gällt kvinnor som under år 1992 blev föremål för uppskjuten invandringsprövning på grund av anknytning till en här bosatt make eller sambo och som före den 1 juli 1996 erhöll permanent uppehållstillstånd. De i undersökningen ingående kvinnornas rätt att bo i Sverige är således numera inte beroende av att förhållandet med mannen består. Den totala rampopulationen uppgick till nästan 3 600 kvinnor. Urvalet för undersökningen omfattade 930 personer. Av dessa föll 341 bort. Detta berodde på att de inte anträffades (230), att de vägrade att delta i undersökningen (31), språksvårigheter (54) eller att de visade sig inte tillhöra den angivna målpopulationen (26). Undersökningen kom därmed att avse 589 personer.

11.1.2 Undersökningens tillförlitlighet

Det finns i allmänhet anledning att vara försiktig med uppgifter som framgår av intervjuresultat. På grund av att personer i urvalet faller bort kan resultatet få snedvridande effekter. I vår intervjuundersökning var bortfallet i och för sig relativt normalt. Trots detta kan det inte uteslutas att uppgifterna från de kvinnor som inte deltagit i undersökningen skulle ha förändrat resultatet. Härtill kommer att frågor kan ha missuppfattats och att svar saknas från personer som ingått i undersökningen. Detta kan till viss del bero på språksvårigheter. De flesta av de intervjuade kvinnorna (70 %) hade dock enligt SCB:s uppfattning

mycket goda eller goda språkkunskaper. Vad gäller frågor som rör våld som utövats av närstående brukar alltid en viss osäkerhet råda beträffande de svar som lämnas. Det är känt från tidigare undersökningar att personer som lever i misshandelsförhållanden kan vara obenägna att berätta om vad de utsatts för.

Även om resultatet av undersökningen inte kan säkerställas rent statistiskt beträffande hela rampopulationen ger det oss en uppfattning om hur stor den drabbade gruppen av utländska kvinnor i snabba anknytningar är. Dessutom finns det vissa möjligheter att jämföra gruppen av kvinnor som farit illa med övriga kvinnor i undersökningen.

11.1.3 SCB:s rapport

Utifrån de erhållna svaren på ställda frågor, har SCB gjort en uppräknings av urvalet till skattade totaler. Härvid har skattningar av procenttal skett med hänsyn till urvalspersonernas urvalssannolikhet och på grundval av kända populationsuppgifter från SIV:s register över personer med uppskjuten invandringsprövning.

SCB:s rapport är intagen i *bilaga 5*.

11.2 Resultatet av undersökningen

11.2.1 Kvinnor som farit illa

Av de 589 intervjuade kvinnorna hade 81 kvinnor (14 %) på något sätt blivit illa behandlade av mannen under tvåårsperioden. Av de 589 kvinnorna hade 37 kvinnor (6 %) utsatts för fysiskt våld.

Kränkande behandling

Det var 79 kvinnor som svarade ja på någon av delfrågorna under fråga 9 om huruvida de utsatts för kränkande behandling. Den mest frekventa typen av problem i förhållandena var gräl och att kvinnan gavs fula tillmälen av mannen. Det var inte heller ovanligt att mannen kränkte kvinnan ekonomiskt, försökte hindra hennes kontakter med andra människor eller att han fick kvinnan att vara rädd för honom. Det var däremot mindre vanligt att kvinnorna svarade ja på frågan om mannen krävt sexuella handlingar mot hennes vilja, om han kastat ut henne från bostaden och om han behandlat hennes barn illa.

Av de 79 kvinnor som uppgav att de utsatts för kränkande behandling uppgav 29 (37 %) att problemen började omgående och 47 kvinnor (60 %) svarade att problemen började efter en tid.

Det var 59 stycken (75 %) som uppgav att problemen förekom mycket ofta eller ganska ofta.

Tabell 23 visar svarsfrekvensen på fråga 9 i undersökningen.

Tabell 23. Förekomsten av olika typer av kränkande behandling från mannens sida i de undersökta förhållandena (fråga 9).

Källa: Utredningens intervjuundersökning (data insamlad från SCB)

Det är känt sedan tidigare att män kan behandla kvinnor illa i hemmet. Under den tid som Du väntade på PUT förekom det i Ert hem att mannen...	Antal %	
	Ja-svar	n=589
...försökte hindra din kontakt med andra människor?	38	6,5%
...försökte göra det besvärligt för Dig att lära Dig svenska?	27	4,6%
...grälade på dig och kallade Dig fula namn?	45	7,6%
...hotade Dig med utvisning?	32	5,4%
...hotade Dig med våld?	29	4,9%
...krävde sexuella handlingar mot Din vilja?	22	3,7%
...fick Dig att vara rädd för honom?	38	6,5%
...tog Dina pengar och/eller lät Dig inte få pengar till nödvändiga utgifter?	40	6,8%
...kastade ut Dig från bostaden?	19	3,2%
...behandlade Ditt/Dina barn illa?	17	2,9%

Våld

Av de 589 intervjuade kvinnorna svarade, som tidigare nämnts, 37 stycken (6 %) ja på frågan om de hade utsatts för våld (fråga 11). Två av dessa kvinnor svarade nekande på alla alternativen i fråga 9 om förekomsten av kränkning i förhållandet.

Av de 37 våldsdrabbade kvinnorna uppgav 6 kvinnor (16 %) att våldet börjat omgående efter bosättningen i Sverige och 31 kvinnor (84 %) uppgav att våldet började först efter en tid.

Mer än hälften av de våldsutsatta kvinnorna, 21 stycken (57 %), uppgav att våldet förekom mycket eller ganska ofta.

Det var åtta kvinnor som uppgav att de blivit skadade i sådan utsträckning att de tvingats söka läkarvård.

Tabell 24 visar förekomsten av våld i de undersökta förhållandena.

Tabell 24. Förekomsten av våld i de undersökta förhållandena (fråga 11).

Källa: Utredningens intervjuundersökning (data insamlad av SCB)

Under den tid Du väntade på PUT förekom det i Ert hem att mannen...	Antal ja-svar	% n=589
...knuffade eller höll dig så att det gjorde ont?	29	4,9 %
...slog Dig så att det gjorde ont?	29	4,9 %

Det var 21 kvinnor som svarat ja på båda alternativen i fråga 11. Åtta kvinnor hade endast svarat ja på alternativ 1 och åtta kvinnor hade endast svarat ja på alternativ 2.

Det fanns ett tydligt samband mellan förekomsten av våld och annan kränkande behandling. Av kvinnorna som besvarat mer än sju av delfrågorna i fråga 9 om kränkning jakande, hade alla utom en svarat ja på något av alternativen i fråga 11. Man kan säga att kvinnor som på olika sätt blir kränkta löper en större risk att även bli utsatta för våld.

De intervjuades kännedom om andra kvinnor som farit illa

Av de 589 intervjuade kvinnorna uppgav cirka 23 % att de kände till minst en utländsk kvinna som farit illa i ett anknytningsförhållande medan 11 % uppgav att de kände till ett flertal kvinnor som farit illa sådana förhållanden.

11.2.2 Utsatta kvinnor som sökt hjälp

Av de totalt 81 utsatta kvinnorna uppgav majoriteten, 54 stycken (67 %), att de sökt viss hjälp eller pratat med någon om problemen i förhållandet. Den vanligaste typen av hjälp var att tala med vänner. Det var 39 kvinnor som uppgav att de hade gjort detta. Det var också relativt vanligt att kvinnorna sökte hjälp hos myndigheterna, vilket 20 stycken sade sig ha gjort. Det var 11 kvinnor som uppgav att de sökt hjälp hos en kvinnojour och 15 kvinnor uppgav att de hade anmält vad de utsatts för till polisen.

Omkring två tredjedelar av kvinnorna som sökt hjälp var nöjda eller delvis nöjda med hjälpen de fick.

Hälften av dem som sökte hjälp hos myndigheterna var mycket nöjda med hjälpen de fick.

11.2.3 Utsatta kvinnor som inte sökt hjälp

Det var 26 av de 81 utsatta kvinnorna (32 %) som uppgav att de inte sökt hjälp för problemen i förhållandet.

Det vanligaste skälet till att kvinnorna inte sökte hjälp var att de hoppades att problemen skulle gå över. Det var 20 kvinnor som angav detta. Två andra vanliga skäl till att kvinnorna inte sökte hjälp var att de inte visste vad de skulle göra och bristande kunskap i svenska språket (angavs av 15 respektive 14 stycken).

Trots att 32 stycken av kvinnorna uppgav att de direkt hotats av mannen med utvisning (se tabell 23), var rädslan för utvisning det minst vanligt förekommande skälet till att kvinnorna avstod från att söka hjälp. Det var endast tre kvinnor som angav detta skäl.

11.2.4 Omständigheterna kring de anknytningar där kvinnorna farit illa jämfört med övriga anknytningar i undersökningen*Anknytningstyp*

Av de 589 kvinnorna i undersökningen hade 285 (48 %) anknytning till en make eller sambo som var född svensk, 217 (37 %) hade anknytning till en här bosatt make eller sambo som var av samma

nationalitet som kvinnan och 87 (15 %) hade anknytning till en make eller sambo som var invandrare av annan nationalitet än den egna.

Av de 81 kvinnor som på något vis hade behandlats illa i förhållandet hade, liksom i hela populationen, de flesta anknytning till en infödd svensk. På så sätt skiljer sig resultatet av intervjuundersökningen från resultatet av genomgången av utvisningsärendena (se tabell 22).

Relativt sett var det vanligast bland kvinnor med anknytning till en invandrare av annan nationalitet än den egna och bland kvinnor med anknytning till en infödd svensk att de for illa. Kvinnor med anknytning till en landsman var däremot tydligt underrepresenterade bland de illa behandlade. Även på så sätt skiljer sig intervjuundersökningen från hur det förhöll sig i utvisningsärendena.

Tabell 25 visar hur många kvinnor i de olika typerna av anknytningsförhållanden som på något sätt for illa i förhållandet respektive utsattes för våld.

Tabell 25. Kvinnor i undersökningen som behandlats illa i olika anknytningstyper.

Källa: Utredningens intervjuundersökning (data insamlad av SCB)

Anknytningstyp	Samtliga		Kvinnor som behandlats illa (inkl. våld)		Kvinnor som utsatts för våld	
	n	%	n	%	n	%
Kvinnor med anknytning till en infödd svensk	285	48	43	53	20	54
Kvinnor med anknytning till en landsman	217	37	22	27	9	24
Kvinnor med anknytning till en invandrare av annan nationalitet än den egna	87	15	16	20	8	22
Totalt	589	100	81	100	37	100

Kvinnornas nationalitet

Av kvinnorna som blev illa behandlade kom de flesta från Polen (20 stycken), Thailand (9 stycken), Ryssland (8 stycken) och Iran (6 stycken). Andelen kvinnor från nu angivna länder som farit illa förefaller stå i proportion till antalet intervjuade från respektive land.

Anknytningsförhållandenas uppkomst

De flesta av kvinnorna i intervjuundersökningen uppgav att de hade träffat mannen i fråga när denne var på resa i kvinnans hemland (42 %). Det var 16 % av kvinnorna som uppgav att de hade träffat mannen under en vistelse i Sverige.

Bland de utsatta förekom det en något större andel kvinnor som hade ingått arrangerade äktenskap eller träffat mannen genom en kontaktförmedling. Det är dock fråga om små skillnader i jämförelse med andra sätt att träffas.

Tabell 26 visar hur kvinnorna träffat de i Sverige bosatta männen.

Tabell 26. Anknytningsförhållandenas uppkomst

Källa: Utredningens intervjuundersökning (data insamlad av SCB)

Hur träffades ni?	Samtliga		Därav illa behandlade (inkl. våld)		Därav våldsutsatta	
	n	%	n	%	n	%
När han var på resa i ditt hemland	244	42	36	44	18	49
På resa i ett annat land	50	9	5	6	3	8
När du var på resa i Sverige	81	14	12	15	4	11
Genom kontaktförmedling/katalog	12	2	2	3	2	5
Han arbetade/studerade i ditt hemland	51	9	6	7	2	5
Din familj bestämde	24	4	5	6	2	5
Genom släktingar	23	4	3	4	2	5
Genom bekanta	36	6	5	6	1	3
Har känt varandra tidigare i ditt hemland (landsmän)	35	6	5	6	1	3
Du arbetade/studerade i Sverige	12	2	0	0	0	0
Ni arbetade/studerade tillsammans i ett tredje land	11	2	1	1	1	3
Är släkt (oftast kusiner)	7	1	1	1	1	3
Kan ej svara	3	0	0	0	0	0
Totalt	589	100	81	100	37	100

Samlevnadsform

I undersökningen uppgav totalt 71 % av de 589 kvinnorna att de ingått äktenskap med mannen som var deras anknytning. Av de 81 utsatta kvinnorna var det dock endast 64 % som ingått äktenskap med mannen.

Barn i förhållandet

Totalt sett fanns det barn i 37 % av de 589 förhållandena. Det var förhållandevis ovanligt att barnen härrörde från mannens tidigare relationer. Det vanligaste var således att barnen kommit tillsammans med kvinnan till Sverige (12 % av fallen) eller att barnen var kvinnans och mannens gemensamma (19 % av fallen). Av de intervjuade kvinnorna uppgav 10 % att de hade något eller några barn kvar i hemlandet under tiden de väntade på permanent uppehållstillstånd.

I gruppen med de 81 kvinnor som för illa fanns det barn i Sverige i 52 % av fallen. I denna grupp hade 23 % av kvinnorna barn gemensamt med mannen och 22 % hade egna barn med sig till Sverige. Av de illa behandlade kvinnorna hade 20 % barn kvar i hemlandet.

Åldersskillnad

I 117 av de 589 anknytningsförhållandena i undersökningen (20 %) var mannen i Sverige minst 13 år äldre än kvinnan. I 35 av förhållandena (6 %) var mannen minst 20 år äldre än kvinnan.

Av de 81 kvinnorna som blev illa behandlade var mannen minst 13 år äldre i 17 av fallen (21 %) och minst 20 år äldre än kvinnan i 9 av fallen (11 %). Av de 37 kvinnor som drabbades av våld var mannen minst 13 år äldre i 11 av fallen (30 %) och minst 20 år äldre än kvinnan i 7 av fallen (19 %).

Bland de våldsdrabbade kvinnorna var det sex stycken som inte kunde ange mannens födelseår.

Förhållanden som upphört

I hela urvalet hade 20 % av kvinnorna vid intervjutillfället separerat från mannen i Sverige. Av de 81 kvinnorna som för illa i förhållandena hade 82 % separerat. Trots problemen var emellertid 15 av de 81 kvinnorna (18 %) fortfarande tillsammans med mannen. Av dessa 15 uppgav fyra att de utsatts för våld.

Bland de fall där förhållandet upphört utan att kvinnan blivit illa behandlad var det något vanligare att förhållandet upphörde först efter

det att kvinnan erhållit beslut om permanent uppehållstillstånd än det var beträffande kvinnorna som farit illa.

11.3 Sammanfattning av intervjuundersökningens resultat

* Av kvinnorna i undersökningen hade 14 % farit illa i förhållandet och 6 % hade blivit utsatta för våld.

* De vanligaste formerna av kränkning var att kvinnan gavs fula tillmälen, att hon kränktes ekonomiskt, att mannen hindrade hennes kontakter med andra människor och att mannen fick kvinnan att känna sig rädd för honom.

* Ju fler typer av kränkning som kvinnorna utsattes för, desto större var sannolikheten för att kvinnorna även utsattes för våld.

* Kvinnorna från Polen, Thailand, Ryssland och Iran var över-representerade bland kvinnorna som farit illa under sammanboendet. Andelen kvinnor från dessa länder som farit illa förefaller dock stå i proportion till antalet intervjuade från respektive land.

* Majoriteten av de drabbade har sökt hjälp.

* De flesta som har sökt hjälp tycker att hjälpen var bra.

* Ungefär en fjärdedel av kvinnorna kände till minst en annan kvinna som hade kommit till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man och blivit illa behandlad i förhållandet.

* I gruppen av kvinnor som råkat illa ut i förhållandet var åldersskillnaden mellan parterna större och andelen gifta par lägre och parterna hade i större utsträckning barn i förhållandet.

* I de fall där kvinnorna uppgav att de farit illa i förhållandet hade förhållandet i de flesta fall upphört.

* Relativt sett var det vanligast bland kvinnor med anknytning till en invandrare av annan nationalitet än den egna och kvinnor med anknytning till en infödd svensk att de uppgav att de for illa i förhållandet.

Del III

Överväganden och förslag

12 Överväganden och förslag

12.1 Utgångspunkter för våra överväganden

12.1.1 Risken för våld i snabba anknytningar

Under vårt kartläggningsarbete har vi fått många uppgifter om förekomsten av våld i snabba anknytningar. Inte minst vid genomgången av akterna i utvisningsärendena har det framkommit att många kvinnor farit illa. Våld mot kvinnor i nära relationer förekommer emellertid i alla typer av förhållanden. Frågan är då om kvinnorna i anknytningsförhållandena är en särskilt utsatt grupp.

SCB:s offerundersökningar visar att utländska kvinnor generellt oftare utsätts för våld än svenska kvinnor. I dessa undersökningar saknas dock särskilda uppgifter om kvinnor i anknytningsförhållanden. I utredningens intervjuundersökning, där utländska kvinnor som varit föremål för beslut om uppskjuten invandringsprövning tillfrågades om vad som förevarit i anknytningsförhållandet, uppgav 6 % (37 stycken) att de utsatts för våld av sin make eller sambo under tiden för den uppskjutna invandringsprövningen. Ytterligare 8 % (44 stycken) uppgav att de hade farit illa på annat sätt. Totalt sett i undersökningen var det således 81 kvinnor (14 %) som på något sätt farit illa i anknytningsförhållandena. Någon kontrollgrupp att jämföra resultatet av undersökningen med har vi dock inte. Därmed uppstår svårigheter att bedöma de uppgifter som framkommit.

Närmast till hands ligger att jämföra undersökningsresultatet med resultatet av SCB:s offerundersökningar under ettårsperioden 1992/93. Under denna tid blev totalt 6 % av samtliga kvinnor i Sverige utsatta för något våld eller hot. Detta avsåg alla sammanhang, således även i samband med yrkesutövning och på allmänna platser. Undersökningen visar att 1,7 % av kvinnorna utsattes för våld eller hot i egen eller annans bostad. SCB har uppskattat att i nästan 60 % av fallen med lägenhetsvåld har offer och gärningsman en nära relation.

Utredningens specialbearbetning av SCB:s offerundersökningar (avsnitt 7.2.3) visade att under åren 1978-1994 utsattes i genomsnitt 2 % av kvinnorna i Sverige årligen för något våld. Även här avsågs våld i alla sammanhang. Det kan uppskattas att i drygt 30 % av fallen inträffade våldet i den egna eller i någon annans bostad (tabell 10).

Det går således att dra slutsatsen att kvinnor i anknytningsförhållanden under den uppskjutna invandringsprövningen löper en betydligt större risk att utsättas för våld av sin make eller sambo än andra kvinnor. Det osäkra underlaget gör dock att vi inte anser att det med säkerhet går att uttala något om storleken av denna överrisk.

12.1.2 Olika typer av anknytningsförhållanden

De personer som kommer till Sverige på grund av äktenskap eller samboförhållande med 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. Vissa sökande är välutbildade medan andra är analfabeter. En del kommer från länder där de haft goda möjligheter till försörjning medan andra i sina hemländer levt under svåra förhållanden. Det är vanligt att kvinnorna har barn från tidigare förhållanden. Vissa sökande kommer från samhällen där ett strängt patriarkaliskt synsätt råder medan andra vuxit upp under förhållanden som präglas av en mer jämlik syn på män och kvinnor.

Bland kvinnorna finns det de som lurats och lockats hit, de som gifts bort av sina föräldrar och de som söker en 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 här 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 som uppstår även i andra förhållanden. Enligt SCB:s undersökning är det endast i 14 % av fallen som problem uppkommer. Det bör därför understrykas att det stora flertalet utländska personer som kommit hit på grund av anknytning till make/maka eller sambo synes vara tillfreds med sitt förhållande och sin tillvaro i Sverige.

Det är svårt att på ett nyanserat sätt beskriva de anknytningsförhållanden där kvinnor far illa. I medierna används ofta uttryck som att kvinnorna blivit hitlockade, utnyttjade och slagna. Detta är dock endast en del av sanningen. Vissa kvinnor som kommer hit på grund av anknytning till en här bosatt person har kommit till Sverige genom sina familjers arrangemang. Andra kvinnor har själva aktivt sökt en man i Sverige och varit mycket angelägna om att komma hit. I dessa fall har kvinnorna kanske inte varit tillräckligt uppmärksamma på sådant som tydde på att förhållandet skulle bli problematiskt.

Svårigheterna för kvinnorna varierar beroende på vilket slags förhållande det är fråga om.

De kvinnor som kommer hit för att gifta sig med landsmän kommer i många fall från samhällen där kvinnornas rörelsefrihet är starkt begränsad. Av såväl kulturella som praktiska skäl blir de ofta helt beroende av sina män. En del kanske inte vill eller får gå på svenskundervisning och blir därmed lätt isolerade. Ofta har männen i dessa förhållanden varit i Sverige några år och i viss mån anpassat sig till svenska förhållanden. De har kanske haft förhållanden med svenska kvinnor etc. Det finns stor risk att makarnas livsstil kolliderar. Vissa av de utländska männen upplever svårigheter som invandrare. Äktenskapet med en kvinna från hemlandet tros kanske vara ett sätt att förbättra den svåra situationen. Männens svårigheter kan emellertid gå ut över kvinnorna som kommer hit. På grund av familjens inställning till fränskilda kvinnor eller fränskilda kvinnors ställning i vissa länder, riskerar kvinnorna i dessa förhållanden dessutom att drabbas av svårigheter vid ett återvändande till hemlandet efter det att förhållandet upphört.

Vid hanteringen av anknytningsärendena vållar de arrangerade förhållandena särskilda problem. Eftersom förhållandets seriositet skall bedömas mot bakgrund av seder och bruk i olika länder och regioner, beviljas sökanden oftast uppehållstillstånd även om parterna har dålig kännedom om varandra.

De utländska kvinnor som gifter sig med svenska män eller med i Sverige bosatta män av annan nationalitet än den egna, kan möta problem av annat slag. I dessa förhållanden kan kulturkonflikter orsaka svårigheter. Framför allt kan motsättningar i synen på sexualitet, samlevnad och könsroller vara svåra att bemästra, särskilt om språksvårigheter hindrar kommunikationen.

En följd av den reglerade invandringen är att den enda möjligheten för stora grupper av utlänningar att på ett lagligt sätt få uppehållstillstånd i Sverige är att bilda familj här. Risken för att förhållanden skall inledas för att kringgå invandringsbestämmelserna är därmed stor. Det går inte att bortse från att det finns fall där anknytningsförhållanden mer beror på de ekonomiska, sociala eller politiska förhållandena i utvandrings- respektive invandringslandet än på en etablerad ömsesidig relation. Sådana motiv för att inleda ett förhållande brukar ibland kallas för instrumentella (se Månsson, Sven-Axel, Kärlek och kulturkonflikt, s. 114). Förhållandet är i dessa fall ett instrument för att skaffa sig rätt att bo i det land man vill.

Det går inte att säga något om i vilken utsträckning instrumentella motiv är det huvudsakliga skälet till att sökanden ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Vi har emellertid under kartläggningsarbetet fått många vittnesbörd om kvinnor som efter en mycket kort tids bekantskap med en i Sverige bosatt man flyttat samman med denne i Sverige och som av rädsla för att behöva återvända till hemlandet stått ut med såväl våld som kränkningar i förhållandet. Att det är in-

strumentella motiv som förmår dem att uthärda i förhållandet behöver inte betyda att förhållandet också inletts av sådana motiv.

Två studier avseende blandäktenskap utifrån instrumentella motiv redovisas i anförda bok av Sven-Axel Månsson. Studierna har utförts av Halina Berkowicz (polska kvinnor och svenska män) respektive C Bawa Yamba (gambiska män och kvinnor bosatta i Sverige). Enligt Halina Berkowicz är sådana äktenskap - även om de inte är rena skenäktenskap - inte särskilt lyckliga. Yamba konstaterar att de konflikter och svårigheter som oundvikligen uppstår på det emotionella och moraliska planet i ett sådant förhållande i vissa fall har haft förödande konsekvenser för båda parterna.

Många av de våldsutsatta kvinnorna har när de hörts i utvisningsärendena med anledning av att de ansökt om förlängning av uppehållstillståndet uppgett att deras män haft problem av olika slag. Det har rört sig om bl.a. missbruksproblem, ekonomiska problem eller psykiska problem. Några män har varit kriminella, några har varit mycket intresserade av pornografi och andra har haft något slags avvikande beteende. I några fall har det framkommit att männen tidigare gjort sig skyldiga till övergrepp mot kvinnor som de haft en relation till.

Det är inte någon speciell typ av män som förekommer som referenter i anknytningsärendena. Männen representerar alla nationaliteter, åldrar, utbildningsnivåer, yrken och inkomstklasser. Liksom i andra sammanhang förekommer det män som regelmässigt behandlar kvinnor illa. Dessa mäns möjligheter att knyta kontakter med utländska kvinnor underlättas i vissa fall av kvinnornas strävan efter ett bättre liv i Sverige.

Vid genomgången av aktmaterialet i utvisningsärendena hos SIV fanns inte i någon större utsträckning uppgifter om männens tidigare förhållanden med utländska kvinnor. Detta kan bero på att denna uppgift inte särskilt efterfrågades. De slutsatser som kan dras ur materialet är därmed begränsade. Vi har emellertid från kvinnojournalerna fått uppgifter om att det förekommit att samme man inletts i förhållanden med i några enstaka fall sju-åtta utländska kvinnor och i ett flertal fall med tre-fem utländska kvinnor. Vid våra samtal med handläggare på SIV har ett ärende redovisats där samme man gift sig åtta gånger med kvinnor från samma ursprungsland. Mannen hade dömts till sex månaders fängelse för misshandel av en av kvinnorna. Det finns dock anledning att utgå från att de män som sätter i system att gång på gång ta hit utländska kvinnor är mycket få.

Stickprovsundersökningen av männens förekomst i polisregister visar att de män som på goda grunder kan misstänkas ha gjort sig skyldiga till våld mot kvinnor i de allra flesta fall inte förekommer i registren som dömda för brott mot närstående. Däremot var drygt 40 % av de 25 män i vår undersökning som påståtts ha utsatt

sökandena för våld dömda för andra brott vid kontrolltillfället, främst förmögenhetsbrott, trafiknykterhetsbrott och andra trafikbrott.

12.1.3 Den reglerade invandringen

Sverige har en reglerad invandring. Utlänningslagstiftningen anger ramarna för regelsystemet. En viktig utgångspunkt är att denna lagstiftning - precis som all annan lag - skall vara förutsebar, uppfattas som rättvis och inte leda till kringgåenden. Endast den som uppfyller kraven enligt lagstiftning och praxis skall ha rätt att få bosätta sig i Sverige.

En viktig princip i lagen är rätten till återförening för anhöriga och också rätten till förening med en anhörig. Lagstiftningen skall inte lägga hinder i vägen för familjebildning för personer från olika länder.

Principen om den uppskjutna invandringssprövningen är en av de principer som ingår i regelkomplexet. Den fyller dubbla syften. Allt eftersom invandringstrycket ökat har det blivit svårare och svårare att få komma till Västeuropa. Nästan den enda möjlighet som står till buds för den som önskar uppehållstillstånd men inte är flykting eller skyddsbehövande är att ansöka om tillstånd som anhörig. Det är då inte ägnat att förvåna att det finns en risk för skenäktenskap eller att förhållanden inleds av instrumentella motiv i syfte att utverka uppehållstillstånd i Sverige. Den uppskjutna invandringssprövningen skall förhindra ett sådant kringgående. Ett annat skäl för den uppskjutna invandringssprövningen är att den medger en relativt generös prövning när det gäller att ge tillstånd. Myndigheternas utredning av om det verkligen är en anhörig som önskar att få tillstånd, eller av allvaret i förhållandet, behöver inte vara så djupgående om tillståndet är tidsbegränsat och prövningen således skall göras om efter en tid. Om förhållandet inte består förväntas den sökande lämna Sverige.

SIV och Utlänningsnämnden är de som i första hand har att tillämpa lagstiftningen. Det är viktigt att framhålla att deras huvuduppgift är att tillämpa principerna för den reglerade invandringen. En given följd av detta är att det är utlänningen som söker tillstånd som i första hand tilldrar sig myndigheternas intresse, inte den i Sverige bosatta personen. Utlänningsmyndigheterna kan enligt vår uppfattning aldrig ta på sig en roll som innebär att de skall utvärdera eller värdera det lämpliga eller realistiska i ett förhållande, än mindre att värdera referenspersonernas moraliska kvaliteter. Ett sådant agerande från myndigheternas sida skulle te sig främmande ur ett svenskt perspektiv. Utlänningsmyndigheternas uppgift är att i enlighet med utlänningslagens regler kontrollera att den person som önskar komma till Sverige uppfyller kriterierna för att få göra det. Endast inom ramen för denna uppgift kan utlänningsmyndigheterna ta på sig att samla in uppgifter om referenspersonerna i Sverige.

Av samma skäl - den reglerade invandringen - måste det också accepteras att det är sökandens anknytning till Sverige som skall vara vägledande för om han eller hon skall beviljas uppehållstillstånd och att det är den sökande som är föremål för myndigheternas utredning. Vi har under arbetets gång fått många synpunkter av typ "det är statens skyldighet att ta hand om kvinnorna när de blivit illa behandlade i Sverige", "de män som misshandlat kvinnorna borde utvisas och kvinnorna få stanna", "det är fel att skärskåda kvinnornas leverne när det är männen som har burit sig illa åt" osv. Allt detta är problemställningar som i olika avseenden kan vara väl värda att diskutera, men framförda i detta sammanhang bygger de enligt vår uppfattning på ett missförstånd av vårt uppdrag. Vi har ansett att vårt uppdrag ligger inom ramen för den rättsliga kontrollen av den reglerade invandringen. Det är därför naturligt att det är den utländska personen som önskar få uppehållstillstånd i Sverige som sätts i fokus. Vår uppgift är att försöka finna lösningar som förhindrar att detta regelsystem får oacceptabla följder för dem som berörs av det och det är mot den bakgrunden och inom ramen för det regelsystemet vi redovisar våra överväganden och lägger förslagen.

Bakgrunden till vårt uppdrag är den uppmärksamhet som olika organisationer och myndigheter gett åt det faktum att det förekommer att utländska kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man utsätts för misshandel eller annan kränkande behandling i förhållandet. I vår kartläggning har vi också funnit att kvinnor som kommer till Sverige under dessa omständigheter löper en förhöjd risk att utsättas för våld. Detta i sig väcker många frågor, t.ex. angående hjälp och skydd till utsatta utländska kvinnor och om möjligheterna att förebygga våld i anknytningsförhållanden. Det ingår inte i vårt uppdrag att finna åtgärder som kan underlätta för utländska kvinnor som råkar illa ut i sitt anknytningsförhållande. Vi vill dock framhålla det självklara i att dessa kvinnor har precis samma rätt till det svenska samhällets skydd och stöd som andra kvinnor har. De utgör också en grupp som det finns all anledning att uppmärksamma. Vi har också sett goda exempel på stödprojekt som särskilt riktar sig till den gruppen.

Vår kartläggning har visat att det nästan uteslutande är kvinnor som far illa i anknytningsförhållandena. Det är dessutom främst kvinnor som med hänsyn till de sociala och kulturella förhållandena i hemlandet kan få svårigheter att, sedan förhållandet upphört, återvända dit. Vidare är det oftast män som upprepade gånger inleder ett förhållande med en utländsk kvinna som de sedan behandlar illa. Våra överväganden skall ses mot denna bakgrund. Det förekommer emellertid att även män råkar illa ut. Det finns också kvinnliga referenspersoner som på olika sätt utnyttjar regelsystemet. Av dessa skäl tar våra överväganden sikte på både manliga och kvinnliga sökande och på både

kvinnliga och manliga referenspersoner. Den lagstiftning vi föreslår är så långt som möjligt könsneutral.

12.2 Åtgärder som hör samman med prövningen av ansökan om uppehållstillstånd

12.2.1 Reglering av den uppskjutna invandringsprövningen

Vårt förslag: Ordningen med den uppskjutna invandringsprövningen för de personer som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt make/maka eller sambo eller blivande sådan när relationen nyligen etablerats skall framgå av utlänningslagen.

Ordningen med den uppskjutna invandringsprövningen är en väsentlig del av regelsystemet för de personer som söker uppehållstillstånd i Sverige på grund av en inte tidigare etablerad anknytning till en här bosatt make/maka eller sambo. Härigenom provas anknytningens seriositet och hållbarhet vid flera olika tillfällen innan ett permanent uppehållstillstånd beviljas.

Det var under 1970-talet som systemet med den uppskjutna invandringsprövningen började tillämpas. Därefter har denna ordning blivit väl förankrad genom motivuttalanden i propositioner och i utskotts- och betänkanden som godkänts av riksdagen. Framför allt i prop. 1983/84:144 har motiven för den uppskjutna invandringsprövningen redovisats. Varje gång frågan om dess avskaffande därefter har behandlats i riksdagen, har riksdagen med hänvisning till dessa uttalanden ansett att motiven för en sådan ordning väger tyngre än de skäl som talar däremot. Enligt utredningsdirektiven bör våra förslag inte innefatta överväganden i denna fråga.

Syftet med den uppskjutna invandringsprövningen är att förhindra att invandringsreglerna kringgås. Det har ansetts att det skulle vara alltför svårt att upprätthålla kraven på en reglerad invandring om systemet inte fanns. Trots att principen om den uppskjutna invandringsprövningen är väl förankrad i riksdagen och riktlinjer om dess tillämpning lämnats av riksdag och regering, framgår den inte på något sätt vare sig i utlänningslagen eller utlänningsförordningen. Det görs inte heller någon skillnad i regleringen mellan anknytningar som normalt grundar rätt till permanent uppehållstillstånd och anknytningar som främst medför att sökanden beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt make/maka eller sambo eller blivande sådan beviljas antingen enligt

2 kap. 4 § första stycket 1 eller enligt 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL. Tillstånd får enligt p. 1 ges till en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. Enligt p. 4 får en utlänning som annars har särskild anknytning till Sverige ges uppehållstillstånd här. Som exempel på en sådan situation nämns i motiven en person som inte tidigare är gift eller sambo med någon här i landet och som skall komma hit för att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande (prop. 1996/97:25 s. 285).

Det nu anförda innebär att en person som söker uppehållstillstånd på grund av snabb anknytning beviljas uppehållstillstånd enligt p. 1 om han eller hon gift sig före ansökan men enligt p. 4 om han eller hon har för avsikt att, efter det att tillstånd beviljats, gifta sig eller att sammanbo utan att ingå äktenskap.

I praktiken ryms således i p. 1 två helt olika situationer. I den ena situationen är det fråga om utomlands tidigare etablerade och alltjämt bestående förhållanden där den ena parten av någon anledning kommit till Sverige före den andra men där man nu önskar förenas i Sverige, s.k. familjeåterförening. Vanligtvis beviljas den sökande i dessa fall permanent uppehållstillstånd redan vid det första ansökningstillfället. I den andra situationen är det fråga om snabba anknytningar där parterna ingått äktenskap före ansökan. I dessa fall tillämpas - liksom i de angivna fallen enligt p. 4 - ordningen med uppskjuten invandringssprövning.

Ordningen med den uppskjutna invandringssprövningen är ett viktigt undantag från huvudregeln att permanent uppehållstillstånd beviljas från början. Av såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska skäl bör en så central princip framgå direkt av lagen. Av det totala antalet personer som kommer till Sverige som anhöriginvandrare är det ungefär en tredjedel som i egenskap av make/maka eller sambo till en i Sverige bosatt person blir föremål för systemet med uppskjuten invandringssprövning. Det är 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 ur lagregleringen. Vi föreslår därför att principen om den uppskjutna invandringssprövningen skall framgå av utlänningslagen. Därigenom ges också en möjlighet för regeringen att meddela närmare föreskrifter i utlänningsförordningen. Lämpligen bör en omredigering av 2 kap. 4 § första stycket UtlL göras så att endast familjeåterföreningsfallen regleras i p.1. Samtliga snabba anknytningar bör regleras i ett nytt andra stycke till vilket en ny bestämmelse om tidsbegränsade uppehållstillstånd hänvisar.

12.2.2 Seriositetsprövningen

Vårt förslag: För att uppehållstillstånd skall beviljas skall något strängare krav än för närvarande ställas för att förhållandet skall anses seriöst. Syftet med prövningen skall vara dels att förhindra att uppehållstillstånd beviljas i de fall det är fråga om ett skenförhållande eller ett förhållande som på annat sätt syftar till att kringgå invandringsbestämmelserna, dels att säkerställa att det är fråga om en i viss mening etablerade förhållanden som läggs till grund för uppehållstillstånd. Såväl den sökande som referenspersonen bör bli föremål för en grundlig utredning. Vid en samlad bedömning skall det framstå som sannolikt att förhållandet är seriöst. En något striktare bedömning än hittills bör göras av de arrangerade äktenskapen.

Nuvarande rutiner

Innan uppehållstillstånd beviljas i ett anknytningsärende prövar SIV om förhållandet är seriöst. Prövningen innebär inte att någon kontroll görs av förhållandets allmänna lämplighet eller parternas moraliska eller andra kvaliteter. Syftet är främst att förhindra att invandringsbestämmelserna kringgås. Det är i stort sett endast när det är sannolikt att det är fråga om ett skenförhållande eller när det finns skäl som med tyngd talar mot att förhållandet är seriöst som ansökningen avslås.

Den uppskjutna invandringsprövningen innebär att anknytningens seriositet och hållbarhet prövas vid flera tillfällen innan permanent uppehållstillstånd beviljas. En konsekvens av detta är att SIV:s prövning av förhållandets seriositet vid det första ansökningstillfället kan vara tämligen generös. SIV har ansett att bevisbördan visserligen åvilar den sökande, men att så låga krav skall ställas på bevisningens styrka att man kan tala om en presumtion för att ansökan skall bifallas. Presumtionen har dock ansetts kunna brytas när det finns omständigheter som med någon tyngd talar mot ett bifall. I sådant fall blir det den sökande som har att visa att förhållandet är seriöst.

Hittills har alla ärenden som rör en snabb anknytning handlagts på samma sätt. Vid ansökan om uppehållstillstånd har sökanden hörts vid en svensk utläringsmyndighet och den i Sverige bosatta personen har därefter intervjuats vid en utläringsmyndighet i Sverige. När ansökan beviljats har utövningen erhållit ett första uppehållstillstånd för sex månader och vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd under tvåårsperioden har båda parterna kallats till utläringsmyndigheten och där intervjuats var för sig.

Under hösten 1996 införde SIV en försöksverksamhet med skriftliga utredningar i olika typer av anknytningsärenden. Mot bakgrund av utfallet av försöksverksamheten har det beslutats att skriftliga utredningar skall införas i huvuddelen av anknytningsärendena under 1997. Tanken bakom införandet av skriftliga utredningar är att varje enskilt ärende skall utredas efter dess speciella beskaffenhet (se härom i avsnitt 3.1.6). I april 1997 gjordes en utvärdering hos SIV av de skriftliga utredningarna. Det konstaterades att den presumption som föreligger för att uppehållstillstånd skall beviljas den sökande i ärenden avseende snabba anknytningar talar för att några ingående muntliga utredningar med referenspersonen i normalfallet inte behöver göras.

Seriositetsprövningen

SIV:s generösa bedömning av de nu aktuella anknytningsärendena har angetts ha sin grund i den uppskjuta invandringsprövningen och det har förklarats att tillämpningen bör ses mot bakgrund av de uttalanden som gjorts i förarbetena. Sålunda angavs det i prop. 1983/84:144 bland annat att den uppskjutna invandringsprövningen är nödvändig med tanke på de svårigheter som föreligger att före inresan göra en bedömning av förhållandets seriositet. Föredraganden uppgav i propositionen att utan den uppskjutna invandringsprövningen skulle det bli nödvändigt att inta en synnerligen restriktiv hållning vid bedömningen till invandring på grund av anknytning (s. 73). Dessa uttalanden tar emellertid främst sikte på behovet av en uppskjuten invandringsprövning för att upprätthålla kraven på en reglerad invandring. Däremot säger de ingenting om vilka krav som skall ställas vid prövningen av den första ansökan om uppehållstillstånd.

Vid vår kartläggning av omständigheterna kring de snabba anknytningar som upphört under provotiden har det framkommit att en stor del av de utländska kvinnorna farit illa i förhållandena. En studie av SIV som genomfördes under våren 1994 (se avsnitt 2.2) visar dessutom att en stor andel av de anknytningsförhållanden där sökanden erhållit permanent uppehållstillstånd upplösts. Dessa omständigheter ger anledning att överväga om inte en något restriktivare hållning bör intas vid prövningen av förhållandenas seriositet när sökanden ansöker om det första uppehållstillståndet. Om kraven för uppehållstillstånd när sökanden grundar sin ansökan på en snabb anknytning skärps, skulle sannolikt vissa tragedier som drabbar enskilda sökanden kunna förhindras. Det är givetvis samtidigt angeläget att möjligheten till familjebildning för personer från olika länder inte i onödan försvåras. En utgångspunkt bör därför vara att kraven som ställs på att förhållandena skall vara allvarligt menade visserligen skall höjas, men att

detta inte sker i högre utsträckning än att de sökande i ett seriöst förhållande normalt utan svårigheter skall kunna få tillstånd.

Det har från vissa håll framförts förslag (se DO:s rapport, avsnitt 2.1) att SIV:s prövning måste bli strängare på så sätt att det skall ställas krav på att parterna bott ihop en längre tid för att uppehållstillstånd skall beviljas. Därigenom skulle kvinnan och mannen lära känna varandra ordentligt och kvinnan skulle kunna göra en bedömning av vad ett liv i Sverige tillsammans med mannen skulle innebära. Vi delar inte denna uppfattning. Det får inte ställas villkor som innebär att det i praktiken blir omöjligt för parterna att få leva tillsammans i Sverige. Av såväl ekonomiska som praktiska skäl kan det finnas hinder för parterna i anknytningsförhållandet att företa alltför många resor och i alltför långa perioder vistas hemifrån. Dessutom torde utlänningslagstiftningen i Sverige och kanske också i sökandens hemland kunna utgöra hinder mot att parterna under längre tid vistas i varandras hemländer. Vi anser det därför inte rimligt att kräva att parterna sammanbott.

Eftersom avsikten med uppehållstillståndet är att sökanden varaktigt skall bosätta sig i Sverige bör det dock ställas krav på att de förhållanden som läggs till grund för uppehållstillstånd har en viss stabilitet. Syftet med seriositetsbedömningen bör således inte bara vara att hindra att uppehållstillstånd beviljas om det är fråga om ett skenförhållande eller i övrigt ett förhållande som sökanden inlett enbart för att kringgå invandringsbestämmelserna, utan även att förhindra att personer i förhållanden som inte är tillräckligt etablerade ges uppehållstillstånd. Vid tillståndsprövningen bör det ställas krav på att förhållandet varat en tid och att parterna träffats i viss utsträckning, att parterna har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att kommunicera på. Rimlig hänsyn måste dock alltid tas till om parterna har eller väntar barn tillsammans.

Uppehållstillstånd bör endast få ges om det bedöms som sannolikt att förhållandet är seriöst. Detta innebär att i fortsättningen bör en något strängare bedömning vid tillståndsprövningen göras. Det är sökanden som i princip skall visa att förhållandet är av sådan beskaffenhet att det skall ge rätt till uppehållstillstånd. På grund av de särskilda svårigheter som föreligger att visa att ett förhållande är seriöst, kan kraven inte sättas alltför högt. Det skall dock finnas positiva indikationer på att förhållandet är allvarligt menat från båda parternas sida. Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet skall det framstå som sannolikt att förhållandet är av bestående karaktär.

Om sökanden inte förmår göra sannolikt att förhållandet är seriöst skall utlänningsmyndigheterna avslå ansökan om uppehållstillstånd. För den vars ansökan om uppehållstillstånd avslås finns såväl möjlighet att överklaga beslutet som att på nytt ansöka om uppe-

hållstillstånd. Möjligheterna att få uppehållstillstånd ökar rimligen om förhållandet består ytterligare en tid. En något strängare bedömning från de svenska myndigheternas sida medför således inte något definitivt hinder för den sökande att få tillstånd.

Utredningen

Av stor betydelse för prövningen i ett ärende om uppehållstillstånd är den utredning som utgör underlag för beslutet. I allmänhet gäller att en korrekt seriositetsbedömning i ett anknytningsärende kräver en noggrann utredning. Alla utredningar behöver dock inte utföras på samma sätt eller innehålla samma upplysningar.

Det har ansetts att tyngdpunkten i utredningarna skall ligga på de uppgifter som de sökande lämnar. För att sökandens uppgifter skall kunna värderas på ett riktigt sätt måste de dock, enligt vår mening, ställas mot referenspersonens uppgifter.

I de nu aktuella ärendena kommer många av de sökande från länder om vilka man erfarenhetsmässigt vet att situationen är sådan att de av olika skäl kommer att ha svårigheter att återvända om förhållandet upphör. I andra ärenden kommer de sökande från länder med generellt sett goda förhållanden och till vilka de kan återvända utan risk för svåra sociala problem. I de senare fallen innebär den nuvarande ordningen inte några problem. Om förhållandet upphör kommer de sökande att lämna Sverige. Det är när de sökande har svårigheter att återvända till sina hemländer som en alltför generös attityd vid det första ansökningstillfället kan medföra problem, såväl för de sökande som vad gäller möjligheten att upprätthålla regleringen.

Det framstår inte som god resursanvändning att göra samma typ av utredningar i alla ärenden. Mot bakgrund av SIV:s erfarenheter bör utredningen kunna anpassas mera till vad som krävs i olika grupper av fall. Kritik kan visserligen riktas mot ett system som innebär att man behandlas olika beroende på t.ex. vilket land man kommer ifrån. Så sker dock redan i dag. Nordiska medborgare och medborgare från EES-länder behandlas annorlunda än medborgare från resten av världen. Eftersom utgångspunkten för lagstiftningen är att den sökande skall återvända till hemlandet om förhållandet upplöses inom en tid, kan kritik knappast riktas mot att det görs en noggrannare prövning i de fall vetskap finns om att vederbörande kommer att få stora svårigheter om han eller hon måste återvända till hemlandet. Det är ju en av förutsättningarna för den generösa första prövningen att så skall ske. Om man redan på förhand vet om att ett återvändande till hemlandet kan vara förenat med svårigheter är det naturligt att prövningen måste bli noggrannare - av hänsyn till den enskilde och av hänsyn till respekten för regelsystemet.

Mot bakgrund av att seriositetsbedömningen i de flesta fall har en avgörande betydelse, anser vi det inte tillfredsställande med en ordning som utgår från att referenspersonernas uppgifter inhämtas skriftligt. Huvudregeln bör i stället vara att referenspersonen skall höras muntligt i ärendet vid den första tillståndsprövningen. I vissa fall kan det dock vara tillräckligt att referenspersonen lämnar upplysningar genom att fylla i ett skriftligt frågeformulär.

Särskilt om arrangerade äktenskap

Som vi redogjort för i avsnitt 3.1.6 tas vid prövningen av tillståndsförfrågan hänsyn till den kulturella sedvänja som finns i vissa länder där äktenskap ingås efter överenskommelser mellan familjer. I vårt uppdrag ingår inte att i sig ha några synpunkter på denna ordning. Det anförs ibland att arrangerade äktenskap som grund för uppehållstillstånd strider mot de strävanden som finns i det svenska samhället att motverka diskriminering av kvinnor och skapa jämlikhet mellan könen. Denna fråga är alltför komplex för att kunna besvaras inom ramen för vårt arbete. För att undvika missförstånd bör det emellertid betonas att arrangerade äktenskap inte är detsamma som tvångsäktenskap. I den mån det framkommer att någon av parterna inte ingått äktenskapet av fri vilja, avslås regelmässigt ansökan om uppehållstillstånd. Detta utesluter dock inte att det förekommer att äktenskap som arrangeras ingås efter påtryckningar från den enes eller båda parternas familjer, utan att detta kommer till utlänningsmyndigheternas kännedom.

Det finns olika former av arrangerade äktenskap. Gemensamt för dem är att parterna sällan träffats annat än i liten omfattning före äktenskapets ingående. Det är också vanligt att de inte hunnit träffas i någon nämnvärd omfattning innan ansökan om uppehållstillstånd görs. De typer av arrangemang som man kanske oftast avser när man talar om arrangerade äktenskap är de där äktenskap bestämts av mannens och kvinnans familjer redan då mannen och kvinnan var barn. Det är emellertid mycket vanligt att äktenskapet såväl arrangerats som ingåtts kort tid innan ansökan om uppehållstillstånd görs. En företeelse som vi under arbetets gång sett exempel på är att en i Sverige bosatt utländsk man reser till sitt hemland för att söka sig en hustru. Under vistelsen ser han ut en kvinna att gifta sig med, avtalar om äktenskap med hennes föräldrar, ingår äktenskapet och återvänder till Sverige efter någon veckas samvaro med kvinnan.

Oavsett omständigheterna i ärendet beviljas oftast de sökande uppehållstillstånd i de fall där äktenskapen uppges vara arrangerade. Detta beror sannolikt på att det i dessa fall sällan finns några omständigheter som direkt talar mot att förhållandet är seriöst.

Även om våra erfarenheter talar för att det finns kvinnor i de arrangerade äktenskapen som far mycket illa, anser vi oss inte ha kunskap eller underlag för att föreslå några radikala förändringar såvitt gäller tillståndsprövningen. De ökade krav på anknytningsförhållandenas seriositet som vi föreslagit skall uppställas för att uppehållstillstånd skall beviljas bör dock medföra en ökad observans från utlänningsmyndigheterna. Enbart sökandens motivering att äktenskapet grundar sig på en traditionell sedvänja bör inte accepteras. Endast i de fall där förhållandet verkligen kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster bör uppehållstillstånd beviljas trots att parterna träffats i mycket begränsad omfattning och kanske saknar kunskap om varandra. I annat fall bör det krävas att det genom andra omständigheter görs sannolikt att förhållandet är allvarligt menat. Bedömningen bör i dessa fall göras utifrån omständigheter såsom om parterna känt varandra innan bröllopet planerades, hur mycket de har träffats, hur lång tid som har gått sedan de träffades, eventuell samlevnad, tidigare förhållanden m.m. Vad gäller parternas samvaro bör hänsyn tas till om förhållandena i den sökandes hemland tillåter att referenspersonen kommer dit på besök eller om det finns förutsättningar för parterna att träffas i något annat land.

En del av de arrangerade äktenskapen ingås genom ombud (s.k. fullmaktsäktenskap). I dessa fall förekommer det att parterna aldrig träffats eller träffats i liten utsträckning. Den omständigheten att det rör sig om ett fullmaktsäktenskap bör inte i sig ha någon betydelse för bedömningen i ärendet. Utöver själva ingåendet av äktenskapet är det övriga omständigheter kring parternas förhållande som är avgörande för sannolikheten av att förhållandet är seriöst.

12.2.3 Risken för våld eller kränkning i förhållandet

Vårt förslag: Inte heller i fortsättningen skall utlänningsmyndigheterna grunda sitt avgörande på någon värdering av referenspersonen. Endast om särskilda skäl talar mot att tillstånd ges skall ansökan avslås även om förhållandet framstår som seriöst. Ett sådant skäl kan vara att det föreligger en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet.

Vi har under utredningsarbetet från olika håll gjorts uppmärksamma på att SIV i sin tillståndsprövning borde kunna ta fram och beakta omständigheter rörande mannens personliga förhållanden som talar för att det finns risk för att kvinnan kommer att fara illa i förhållandet. Om sådana omständigheter visade sig föreligga skulle tillstånd inte ges.

Redan inledningsvis kan det slås fast att en myndighets möjlighet att i enskilda fall avgöra vad som är bäst för den enskilde oftast är begränsad. Ingen myndighet kan hindra en person som bor i Sverige och en person som bor utomlands att träffas och inleda ett förhållande med varandra. När den utländska personen efter en tids umgänge med den i Sverige bosatta personen ansöker om uppehållstillstånd är det i de flesta fall fråga om ett ömsesidigt beslut om ett framtida liv tillsammans. Om SIV:s prövning vid detta tillfälle skulle ha utgångspunkt i någondera partens moraliska eller mänskliga kvaliteter skulle detta med rätta kunna uppfattas som en orättmätig diskriminering av invandrare. SIV:s uppgift varken är, eller bör i fortsättningen vara, att värdera det lämpliga i en viss relation. Att avslå en ansökan om uppehållstillstånd enbart på grund av att den i Sverige bosatta personen t.ex. är kriminell kan således inte komma i fråga, lika lite som en ansökan kan avslås på grund av att han eller hon har missbruksproblem eller andra personliga problem. Hur välmenande mot den utländska personen ett sådant beslut än skulle kunna tyckas vara, vore det en otillbörlig inblandning i parternas privatliv att låta sådana omständigheter ligga till grund för beslutet i ärendet. Även om förutsättningarna för att förhållandet skulle utvecklas gynnsamt skulle bedömas som små utifrån den i Sverige bosatte mannens problem, är detta inte omständigheter som i sig har betydelse för bedömningen av förhållandets seriositet. Rättssäkerhetsskäl talar också mot en sådan lösning eftersom det är ofrånkomligt att det skulle bli fråga om subjektiva värderingar.

En ordning som innebär att utlänningsmyndigheterna skulle bedöma risken för att sökanden skall fara illa manar således till stor försiktighet. Det går dock inte att bortse från att det finns fall där referenspersonens bakgrund kan läggas till grund för bedömningen att det finns en stor risk för att sökanden skall utsättas för våld eller kränkningar i förhållandet och där det skulle te sig stötande om SIV med kännedom härom ändå skulle bevilja sökanden uppehållstillstånd. Vi tänker då främst på de fall där män upprepade gånger inlett förhållanden med utländska kvinnor som de sedan utnyttjat, kränkt och misshandlat. Att sådana fall verkligen finns har framkommit främst vid utredningens kontakter med några av landets kvinnojourer men också av uppgifter från SIV. Det finns således skäl som starkt talar för att utlänningsmyndigheterna bör ha möjlighet att beakta uppgifter om att referenspersonen tidigare behandlat närstående illa. Det kan emellertid även riktas invändningar mot en sådan ordning.

Det finns en fara i att en tillståndsprövning som omfattar kontroll och bedömning av omständigheter som är att hänföra till referenspersonen kan komma att uppfattas som en garanti för att sökanden skall slippa våld och kränkningar i förhållandet. En sådan garanti kan av förklarliga skäl aldrig lämnas. SIV saknar oftast kännedom om om-

ständigheter som är av betydelse för en sådan riskbedömning som vi nu talar om. Även om nya rutiner införs och kontrollen av lämnade uppgifter ökar, kommer omständigheter som t.ex. att referenspersonen tidigare gjort sig skyldig till våldsbrott mot närstående, i stor utsträckning att förbli okända för SIV eftersom brotten sällan kommer till myndigheternas kännedom. Som vi tidigare redogjort för visade utredningens undersökning av manliga referenspersoners förekomst i polisregister att av 25 män som uppgavs ha utsatt de kvinnliga sökande för våld i förhållandet var endast en av dem dömd för misshandel av närstående vid kontrolltillfället och endast beträffande en av dem fanns en registrerad misstanke om våldsbrott mot bekant person.

Man måste också vara medveten om att det kan uppstå svårigheter för en sökande som förvägras flytta till sin make. Parterna kan t.ex. redan ha gift sig. I vissa länder kan ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd i ett sådant läge innebära en mycket svår situation för en kvinna.

Vi finner det emellertid mycket angeläget att det vid tillståndsprövningen finns möjlighet att undvika att en sökande som annars med stor sannolikhet kommer att fara illa i ett anknytningsförhållande lämnar sitt hemland för en tillvaro i Sverige under högst osäkra förhållanden. Ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan i vissa fall innebära ett skydd för den sökande. Det är därför vår uppfattning att utlänningsmyndigheterna skall kunna vägra en sökande uppehållstillstånd om det mot bakgrund av vad som är känt om referenspersonen finns starka skäl som talar för att sökanden kan komma att fara illa i förhållandet. En sådan möjlighet bör dock finnas endast när risken för att sökanden skall fara illa är påtaglig.

Om det i utredningen framkommer att referenspersonen tidigare gjort sig skyldig till våldsbrott eller allvarliga kränkingsbrott mot närstående i anknytningssammanhang eller till allvarliga våldsbrott mot kvinnor eller barn, bör dessa uppgifter beaktas. Även den omständigheten att den här bosatta personen förekommit som referensperson i ett osedvanligt stort antal anknytningsärenden där utvisningsärenden öppnats, anser vi kunna innebära en risk för att sökanden skall fara illa. I ett sådant fall ligger det emellertid närmast till hands att ifrågasätta förhållandets seriositet. Vid prövningen bör hänsyn tas till när i tiden de föreliggande omständigheterna inträffat, vilken omfattning de haft och i vad mån de innebär risk för att sökanden skall fara illa. Vid bedömningen bör även hänsyn tas till hur etablerat förhållandet är. I och för sig har förhållandets seriositet inte med risken för våld att göra. Referenspersonens tidigare förehavanden bör dock väga tyngre i ett nyligen etablerat förhållande än i ett förhållande som är väl etablerat.

En annan fråga är vilka krav som bör ställas på utredningen för att risken för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet skall anses påtaglig. Härvid gör sig rättssäkerhetsskäl starkt gällande. Det måste krävas starka belägg för att de omständigheter rörande referenspersonen som talar för att denne skall göra sökanden illa verkligen föreligger. Självfallet får bedömningen inte grunda sig på rykten och lösa påståenden. Normalt bör en domstol ha fällt vederbörande till ansvar för vålds- eller kränkingsbrott av den typ och omfattning som skall krävas för att risken skall anses påtaglig eller åklagare ha utfärdat ett strafföreläggande som godkänts. Det kan dock finnas fall där det är tillräckligt att åklagaren väckt åtal för brottet även om domstolen ännu inte prövat åtalet. Om en referensperson är misstänkt för ett brott som kan anses ha betydelse för bedömningen, men åtal ännu inte väckts när ansökan om uppehållstillstånd skall prövas av SIV, bör prövningen anstå i vart fall tills åklagaren tagit ställning i åtalsfrågan. Har referenspersonen frikänts från brottsmisstankarna av domstol kan det naturligtvis inte komma i fråga att beakta de tidigare misstankarna vid tillståndsprövningen.

För att utlänningsmyndigheterna i sin bedömning skall kunna ta hänsyn till risken för våld eller allvarliga kränkningar i anknytningsförhållandena krävs att kontrollen av referenspersonerna ökar. Först och främst bör referenspersonerna tillfrågas om omständigheter som kan vara av betydelse vid riskbedömningen. Härfter bör en bedömning göras av i vad mån det föreligger behov av att kontrollera lämnade uppgifter. Om den i Sverige bosatta personen har uppehållstillstånd i Sverige kontrollerar SIV regelmässigt akten beträffande honom eller henne. I övrigt kan det bli aktuellt att inhämta vissa uppgifter från andra myndigheter. Vi återkommer till detta i avsnitt 12.2.4 och 12.2.5. Referenspersonen bör underrättas om de möjligheter som finns att kontrollera de lämnade uppgifterna.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att någon värdering av referenspersonerna i subjektiv mening inte skall göras av utlänningsmyndigheterna. Det skall dock inom ramen för tillståndsprövningen finnas utrymme att vid behov beakta risken för att sökanden skall fara illa i anknytningsförhållandet och att förvägra sökanden uppehållstillstånd om risken för våld eller allvarliga kränkningar bedöms vara påtaglig.

12.2.4 Kontroll genom uppgifter ur folkbokföringen

Vår bedömning: Om det finns anledning därtill bör utlänningsmyndigheterna kontrollera den i Sverige bosatta personens uppgifter om tidigare förhållanden mot uppgifterna i det lokala folkbokföringsregistret.

Uppgifter om ingångna och upplösta äktenskap registreras inom folkbokföringen. När vigseln förrättats skall vigselförrättaren, oavsett vilken vigselritual som tillämpats, sända underrättelse om vigseln till, i vanligaste fall, den skattemyndighet som gjort hindersprövningen. Såvitt gäller upplösta äktenskap åligger det allmän domstol att till det av SCB förda äktenskapsregistret sända in uppgifter om domar varigenom domstolen dömt till äktenskapsskillnad, varefter SCB i sin tur underrättar vederbörande skattemyndighet. Uppgifter om pågående och upplösta äktenskap finns i det lokala folkbokföringsregistret som förs av skattemyndigheten. Det går alltså att genom folkbokföringsregistret kontrollera om en referensperson tidigare varit gift.

Av utredningens undersökningar framgår att drygt 70 procent av alla de utländska kvinnor som fick sitt första uppehållstillstånd i Sverige år 1992 på grund av anknytning till en i Sverige bosatt man ingått äktenskap med denne. Flertalet av anknytningsförhållandena är således på detta sätt registrerade.

För allmänt tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter skall i första hand aviseringsregistret användas. För detta register finns bestämmelser i lagen (1995:743) om aviseringsregister samt i förordningen (1996:1298) om aviseringsregister. I motsats till det lokala folkbokföringsregistret, innehåller aviseringsregistret i huvudsak endast aktuella uppgifter. Detta register tillgodoser således inte utlänningsmyndigheternas behov. I stället kan uppgifter om referenspersonens tidigare äktenskap inhämtas från det lokala folkbokföringsregistret, skriftligen eller per telefon.

Enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen (1989:100) gäller sekretess i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller honom närstående lider men om uppgiften röjs. Det skaderekvisit som sålunda föreskrivs innebär att sekretesskydd kan ges såväl åt uppgifter av särskilt ömtålig art som åt normalt harmlösa uppgifter om det är fråga om speciella omständigheter (Corell m.fl. Sekretesslagen 1992, s. 204). Uppgifter om en persons tidigare äktenskap torde normalt inte vara föremål för sekretess. Om det i något enskilt fall ändå är så att uppgiften omfattas av sekretess torde 14 kap. 3 § sekretesslagen vara tillämplig. Enligt denna bestämmelse får sekretessbelagd uppgift

lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Något hinder för utlänningsmyndigheterna att få ut uppgifterna från skattemyndigheterna om den här bosatta personens tidigare äktenskap torde därmed knappast föreligga.

Det finns således en möjlighet att kontrollera lämnade uppgifter mot folkbokföringen. Vi anser att denna möjlighet bör utnyttjas när det bedöms föreligga skäl härtill.

12.2.5 Kontroll genom polisregisterutdrag

Vårt förslag: Endast i de fall där det finns särskild anledning att befara att sökanden kommer att utsättas för våld eller kränkningar i förhållandet bör SIV utnyttja sin möjlighet att få utdrag ur polisregister angående referenspersonerna. Endast uppgifter som är relevanta för utredningen skall inhämtas. Regeringen och Utlänningsnämnden skall ges samma möjlighet som SIV att inhämta polisregisterutdrag.

Möjligheterna att inhämta polisregisterutdrag beträffande referenspersonerna

En central fråga i utredningsuppdraget är omfattningen av SIV:s möjlighet att inhämta uppgifter ur polisregister avseende den i Sverige bosatta personen och hur sådana inhämtade uppgifter bör användas.

Enligt 3 § första stycket 1 polisregisterlagen skall utdrag eller upplysning om innehållet i polisregister lämnas till SIV. Syftet med tillståndet var vid lagens tillkomst att ge SIV tillgång till uppgifter om sökanden, dvs. utlänningen (prop. 1965 nr 18 s. 82). Några överväganden om att denna rätt skulle avse även i Sverige bosatta personer som förekom i ärendena gjordes inte. SIV:s rätt att få uppgifter ur polisregister är dock generell i den meningen att ingen annan bestämmelse i polisregisterlagen eller polisregisterkungörelsen inskränker den till vissa ärenden, individer eller situationer. Det finns därmed formellt redan i dag författningsstöd för SIV att få utdrag ur polisregister vid utredning i anknytningsärenden avseende både utlänningen och den i Sverige bosatta personen.

När det gäller regeringen samt Utlänningsnämnden regleras möjligheterna att inhämta uppgifter i 17 § 7 polisregisterkungörelsen. Enligt bestämmelsen får uppgifter inhämtas endast i ärende om prövning enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen beträffande den som prövningen gäller. Någon rätt att få uppgifter angående referenspersonen finns alltså inte.

Att rätten att få uppgifter begränsats på detta sätt för regeringen och Utlänningsnämnden talar mot att avsikten varit att SIV skulle ha rätt att inhämta polisregisterutdrag beträffande andra än de sökande. Av integritetsskäl kan det också ifrågasättas att uppgifter beträffande referenspersonen inhämtas. Det är sökanden som är part i ärendet och på grund av reglerna om partsinsyn (se avsnitt 4.3) har denna vanligtvis rätt att ta del av de uppgifter som förekommer i ärendet. Av principiella skäl måste det anses tveksamt att ett polisregisterutdrag beträffande referenspersonen skall kunna inhämtas för att utgöra beslutsunderlag i sökandens ärende. Redan detta medför att försiktighet är påkallad vid inhämtande av registerutdrag beträffande referenspersonerna. Härtill kommer följande som också måste beaktas.

Om det införs en ordning där uppgifter regelbundet skall inhämtas måste rimligen ställning tas till vad syftet med inhämtandet är, dvs. det måste regleras på vilket sätt olika uppgifter om referenspersonen skall påverka frågan om uppehållstillstånd för sökanden. I de fall registeruppgifter i dag inhämtas regelmässigt är det fråga om situationer där det för tillstånd av olika slag i författning uppställs krav på att förekomsten av brottslighet skall beaktas vid prövningen, t.ex. såvitt avser sökanden i utlänningsärenden, vapenärenden m.m. En sådan situation är det inte fråga om här. Som vi tidigare anført kan det inte komma i fråga att uppställa generella krav som innebär att en förutsättning för att en utländsk person skall beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt person är att personen i Sverige - referenspersonen - inte är kriminellt belastad. Det skulle då vara inkonsekvent och också med rätta kunna uppfattas som en otillbörlig integritetskränkning att kräva att polisregisterutdrag alltid skall inhämtas angående den personen. Vid ett regelmässigt inhämtande skulle referenspersonen också många gånger riskera att utsättas för en omotiverad integritetskränkning. Så skulle exempelvis bli fallet om utdragen innehåller upplysningar om brott som inte har någon betydelse för prövningen.

Som vi tidigare kommit fram till måste det emellertid inom ramen för tillståndsprövningen finnas utrymme att beakta risken för att sökanden skall fara illa i anknytningsförhållandet. Det skall alltså vara möjligt att vägra sökanden uppehållstillstånd om risken för våld eller allvarliga kränkningar bedöms vara påtaglig. Om det finns uppgifter i ett ärende som tyder på att en sådan risk skulle föreligga är det angeläget att det finns en möjlighet för SIV att kontrollera riktigheten av dessa uppgifter. Om risken grundar sig på uppgifter om kriminell belastning hos referenspersonen bör uppgiften gå att kontrollera. Detta talar för att SIV skall ha möjlighet att inhämta uppgifter i polisregister beträffande referenspersoner i vissa fall.

Vi anser sammantaget att SIV skall ha rätt att inhämta uppgifter ur polisregister även avseende referenspersoner. Det skall dock inte vara

fråga om något generellt inhämtande av uppgifter. De uppgifter som inhämtas måste dessutom vara sådana som kan ha betydelse för utredningen.

Begränsningar av de situationer där utdrag bör inhämtas

Vid polisregisterlagens tillkomst förutsattes att de myndigheter som i lagen ges möjlighet att begära uppgifter ur polisregister endast gör detta när det är påkallat (prop. 1965 nr 18 s. 66). Registerutredningen har i sitt slutbetänkande Polisens register (SOU 1997:65) föreslagit att en bestämmelse införs som ger uttryck för att behovs- och proportionalitetsprinciperna skall tillämpas då uppgifter begärs ur registret. Behovsprincipen har ansetts innebära 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 uppgifterna inte alltid skall inhämtas 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 inhämtas på något annat mindre integritetskänsligt sätt (s. 152 f.).

Vi anser att uppgifter om referenspersonen ur polisregister endast bör inhämtas när det finns särskilda omständigheter i ärendet som ger anledning att befara att referenspersonen kan komma att utsätta den sökande för våld eller kränkningar i förhållandet. Denna bedömning bör göras av SIV utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Liksom tidigare får det förutsättas att upplysningar endast begärs när det finns behov därav. Någon kontroll från den utlämnande myndigheten eller från någon annan myndighet av SIV:s behov av de begärda uppgifterna bör inte göras.

Begränsningar av uppgifter som inhämtas om ådömda brott

Eventuella risker för otillbörliga integritetskränkningar skulle minska om SIV:s möjligheter till uttag ur polisregister beträffande referenspersonerna begränsades till uppgifter som verkligen är av betydelse vad gäller bedömningen av om det finns risk för att sökanden skall utsättas för våld eller andra allvarliga kränkningar i förhållandet. Den omständigheten att referenspersonen gjort sig skyldig till brott i allmänhet skall inte ha någon betydelse i utredningen. Av intresse i följande sammanhang är främst om referenspersonen tidigare gjort sig skyldig till vålds- eller kränkingsbrott mot närstående i anknytningsförhållanden eller till allvarliga våldsbrott mot kvinnor eller barn. Denna typ av brott mot person återfinns i 3, 4 och 6 kap. BrB. Vi föreslår därför att innehållet i polisregisterutdragen begränsas så att

endast påföljder beträffande dessa brott redovisas när ett utdrag begärs beträffande en referensperson.

Av anteckningarna i polisregister framgår inte vem ett brott riktat sig mot eller under vilka omständigheter det har begåtts. Detta innebär att en anteckning om t.ex. misshandel kan avse såväl misshandel på allmän plats mot en okänd målsägande som misshandel inomhus mot en sambo eller hustru. För att få vetskap om de närmare omständigheterna kring brottsligheten måste den bakomliggande domen eller om det är fråga om ett strafföreläggande, föreläggandet, inhämtas.

Begränsningar av uppgifter som inhämtas om misstankar

Innehållet i polisregister är inte begränsat till enbart anteckningar om påföljder. I polisregister antecknas även uppgift enligt den s.k. personbladsrutinen som omfattar bl.a. den som är skäligen misstänkt för brott. De uppgifter om misstankar som finns i polisregister avser såväl ärenden där åtal har väckts som ärenden där åtal ännu inte har väckts.

Frågan är om SIV skall ges möjlighet att inhämta uppgifter även om brottsmisstankar beträffande referenspersonerna och i så fall om denna möjlighet skall begränsas på något sätt.

Enligt vår bedömning har SIV ett klart behov av att vid tillståndsprövningen få vetskap även om registrerade misstankar. Sådana uppgifter kan nämligen vara väl så intressanta och betydelsefulla för utredningen som uppgifter om ådömda påföljder. Vi anser därför att SIV:s rätt att få ut uppgifter ur polisregister skall omfatta även misstankar.

En första fråga är om denna rätt skall begränsas till sådana ärenden där åtal väckts eller om den skall omfatta också övriga fall.

En misstanke registreras i polisregister först när det finns en skäligen misstanke om att en person begått ett brott. För att åklagaren skall väcka åtal med anledning av misstanken skall åklagaren ha anledning att förvänta sig en fällande dom. Om åtal väcks i ett ärende finns således en stark misstanke om att vederbörande gjort sig skyldig till den brottslighet som omfattas av åtalet.

I flera fall uppställs i polisregisterkungörelsen som krav för att uppgifter om brottsmisstanke skall få lämnas ut att åtal har väckts mot den misstänkte. Så förhåller det sig beträffande flera myndigheter t.ex. Kriminalvårdsstyrelsen, Finansinspektionen och Totalförsvarets pliktverk. Registerutredningen föreslår i sitt betänkande (s. 191) att inte heller övervakningsnämnd, frivårdsmyndighet och socialnämnd m.fl. skall ha rätt till uppgift om misstanke om brott förrän åtal väckts för brottet.

De skäl som kan anföras mot att registerutdrag som utlämnas till SIV beträffande referenspersonerna innehåller misstankar om brott där

åtal inte väckts, främst osäkerheten i dessa uppgifter, skall vägas mot behovet av att SIV får kännedom om brott som nyligen kan ha begåtts av referenspersonen. Det kan finnas fall där brottsmisstanken avser ett så allvarligt brott att SIV med hänsyn till den sökandes säkerhet har ett betydande intresse av att vid prövningen få kännedom om det. Vi anser därför att SIV också skall ha möjlighet att ta del av registrerade misstankar i de fall åtal inte väckts och föreslår således ingen begränsning i detta hänseende av SIV:s rätt att ta del av registrerade misstankar.

En myndighet skall givetvis inte grunda för den enskilde negativa beslut på osäkra uppgifter. I de fall där en misstanke registrerats utan att åtal väckts torde det därför vara lämpligt att prövningen av ansökan om uppehållstillstånd får anstå till dess att åklagaren fattat beslut i frågan om åtal. Huruvida en brottsmisstanke, sedan åtal väckts, skall beaktas vid tillståndsprövningen får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

En annan fråga är om möjligheten att få uppgifter om misstankar skall begränsas till vissa typer av brott på samma sätt som beträffande uppgifter om ådömda påföljder.

De inskränkningar i rätten att lämna ut uppgifter som för närvarande finns i polisregisterförfattningarna avser endast uppgifter om ådömda påföljder. Någon motsvarande inskränkning finns således inte beträffande uppgifter om misstankar. Detta innebär att i den mån en myndighet har rätt att få utdrag beträffande ådömda påföljder för vissa brott så har den även tillgång till uppgifter om samtliga antecknade misstankar, oavsett vilken typ av brott det är fråga om. Den enda begränsning som finns enligt gällande rätt avser om uppgifter om misstankar skall lämnas ut före eller först efter det att åtal har väckts.

Vi har tidigare föreslagit att SIV endast skall ha rätt till uppgifter om påföljder för brott hänförliga till 3, 4 och 6 kap. BrB. Enligt vår bedömning bör möjligheten att få ut uppgifter om misstankar av integritetsskäl begränsas till samma typer av brott som gäller för ådömda påföljder. Vi är medvetna om att denna ordning strider mot den nuvarande och mot den av Registerutredningen föreslagna systematiken i polisregisterförfattningarna. På grund härav kommer det att bli något mer komplicerat att begränsa de uppgifter som lämnas om registrerade misstankar. Eftersom utdragen avser personer som inte är parter i egentlig mening är det dock särskilt angeläget att hänsyn tas till det integritetsintrång som det skulle innebära att uppgifter fick lämnas ut utan begränsning. En samlad bedömning leder oss alltså till slutsatsen att, för just dessa fall, möjligheten att få ut uppgifter om misstankar bör begränsas till uppgifter som kan vara av värde. Således bör uppgifter om misstankar begränsas till samma typer av brott som gäller för ådömda påföljder. Vi föreslår därför att en sådan begränsning införs.

Liksom beträffande andra uppgifter i polisregister är det vad gäller brottsmisstankar nödvändigt att utlänningsmyndigheten inför sin prövning av ärendet tar reda på den närmare bakgrunden kring anteckningen. Detta kan lämpligen ske genom att kontakt tas med handläggande polismyndighet i de fall åtal inte väckts för brottet och med aktuell åklagarmyndighet i de fall åtal har väckts men ännu inte prövats av domstol.

Besöksförbud

Av betydelse för bedömningen av risken för att sökanden skall fara illa är dessutom om referenspersonen i något fall meddelats besöksförbud. Även en sådan uppgift bör därför framgå av utdraget. SIV kan infordra beslutet om besöksförbud från aktuell åklagarmyndighet eller domstol.

Utlänningsnämndens och regeringens rätt till utdrag

Ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan överklagas till Utlänningsnämnden. Även regeringen kan i vissa fall pröva frågan om uppehållstillstånd. Utlänningsnämnden och chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill har som tidigare nämnts enligt 17 § 7 polisregisterkungörelsen rätt till utdrag ur Rikspolisstyrelsens polisregister för utredning i ärende om prövning enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, i fråga om den som prövningen gäller.

Utlänningsnämnden och regeringen bör ha samma möjligheter som SIV att begära uppgifter ur polisregister beträffande referenspersoner.

Vi föreslår att Utlänningsnämndens och regeringens rätt att erhålla polisregisterutdrag även fortsättningsvis skall framgå av polisregisterkungörelsen men med en sådan ändring av bestämmelsens ordalydelse att polisregisterutdrag även kan inhämtas beträffande referenspersonen.

Terminalåtkomst

Av 3 § lagen om polisregister m.m. framgår att regeringen får förordna att en myndighet som har rätt att få utdrag ur polisregister får ha terminalåtkomst till registren. I prop. 1994/95:179 förklarade sig regeringen ha för avsikt att förordna att SIV skulle få terminalåtkomst till polisregister såvitt avsåg uppgiften om en person förekommer i registret eller inte. Något sådant förordnande har hittills inte lämnats. Om frågan aktualiseras bör enligt vår uppfattning möjligheten att i de nu avsedda fallen enbart kunna efterfråga om en person är dömd för brott enligt 3, 4 och 6 kap. BrB övervägas.

Författningsreglering

Registerutredningen har föreslagit att det nuvarande person- och belastningsregistret ersätts av nya register - det allmänna belastningsregistret och misstankeregister. Bestämmelserna härom har föreslagits träda i kraft den 1 januari 1999. Vid remissbehandlingen av betänkandet har förslaget i vissa delar mött kritik och det är osäkert hur de nya författningarna kommer att slutligt utformas. För att de av oss föreslagna ändringarna inte skall vara beroende av Registerutredningens förslag har vi valt att inarbeta ändringarna i föreliggande lagstiftning.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att utlänningsmyndigheternas rätt att inhämta polisregisterutdrag beträffande referenspersonerna begränsas till uppgifter om misstankar och påföljder enligt 3, 4 eller 6 kap. BrB samt till uppgifter om beslut om besöksförbud. Bestämmelser om detta tas in i polisregisterlagen och polisregisterkungörelsen.

Utdrag bör inhämtas endast i de fall där det finns särskild anledning att befara att sökanden skall utsättas för våld eller kränkning i förhållandet. Om Registerutredningens förslag genomförs kommer en övergripande bestämmelse om behovs- och proportionalitetsprinciperna att finnas i de nya registerförfattningarna.

12.2.6 Något om registrering av referenspersoner

Vår bedömning: Något register över referenspersoner bör inte införas.

Bakgrund

Under vårt utredningsarbete har det flera gånger föreslagits oss att de i Sverige bosatta männen som förekommer som referenspersoner i anknytningsärenden borde registreras av SIV. Detta skulle vara ett sätt för SIV att få kunskap om huruvida den i Sverige bosatta personen tidigare förekommit som referent i anknytningsförhållanden. Syftet med att föra ett sådant register över referenspersonerna skulle, som vi förstått det, vara att utifrån uppgiften om i vilken utsträckning den härvarande parten tidigare förekommit som referent i anknytningsärenden ge utlänningsmyndigheterna en indikation på att det kunde föreligga risk för att sökanden skulle fara illa i förhållandet och

att myndigheterna därför - eventuellt med stöd av vad som framkommit vid en närmare utredning - skulle avslå ansökan.

För att vara praktiskt användbart skulle ett sådant register behöva föras med hjälp av ADB. Det blir således fråga om ett personregister i datalagens (1973:289) mening.

Datalagen m.m.

Enligt datalagen krävs tillstånd av Datainspektionen för att inrätta ett personregister bl.a. i de fall uppgifter skall registreras om personer som saknar sådan anknytning till den registeransvarige som följer av medlemskap, anställning, kundförhållande eller något därmed jämförligt förhållande (2 § andra stycket 3).

Tillstånd får ges endast om det saknas anledning att anta att otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet skall uppkomma. Vid bedömande av om otillbörligt intrång kan uppkomma skall bl.a. särskilt beaktas den inställning till registret som föreligger eller kan antas föreligga hos den som kan komma att registreras (3 §).

Tillstånd att inrätta och föra personregister som omfattar andra än medlemmar, anställda eller kunder hos den registeransvarige eller personer som har annan därmed jämställd anknytning till denne får meddelas endast om särskilda skäl föreligger (3 a §).

Tillstånd att inrätta och föra personregister som innehåller uppgift om att någon misstänks eller har dömts för brott m.m. får endast om synnerliga skäl föreligger meddelas annan än myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över sådana uppgifter (4 §).

Om tillstånd lämnas skall Datainspektionen meddela föreskrifter om bl.a. ändamålet med registret (5 §).

Tillstånd av Datainspektionen behövs dock inte för personregister vars inrättande beslutas av riksdagen eller regeringen, s.k. statsmaktsregister (2 a § 1).

Datalagskommittén har nyligen föreslagit att datalagen skall ersättas av en ny lag, persondatalagen, se betänkandet *Integritet - Offentlighet - Informationsteknik* (SOU 1997:39). Enligt persondatalagen är behandling av personuppgifter tillåten endast i de fall och på de villkor som anges i lagen. I andra fall skall behandling av personuppgifter inte få förekomma. Även enligt persondatalagen gäller att uppgifter skall samlas in för ett bestämt ändamål. Något tillståndsförfarande motsvarande det nuvarande har inte föreslagits. Särbestämmelser som kan behövas på olika områden förutsätts få sin plats i särskilda registerlagar och förordningar. Sådana särbestämmelser kommer att gälla framför persondatalagen. Behandling av särskilt känsliga uppgifter skall i princip vara förbjudet. Några särskilda bestämmelser om behandling av uppgifter som visar att någon har misstänkts eller

dömts för brott har inte tagits in i lagen. Däremot har som tidigare nämnts Registerutredningen i betänkandet Polisens register (SOU 1997:65) lagt fram förslag till särlagstiftning för polisens register. Båda de nu nämnda betänkandena har varit föremål för remissbehandling och förslag till lagstiftning avses föreläggas riksdagen under hösten 1997 respektive våren 1998.

Skälen för vår bedömning

Eftersom förslaget till persondatalag m.m. ännu inte förelagts riksdagen, utgår vi i vårt resonemang från den nu gällande lagstiftningen.

Det bör lämpligen vara riksdagen - eller i vart fall regeringen - som tar ställning till om ett register över referenspersonerna skall föras. Det blir således fråga om ett statsmaktsregister och Datainspektionens tillstånd skulle formellt inte krävas. Även statsmaktsregister bör dock följa de principer som är vägledande i datalagen.

Referenspersoner kan inte jämföras med kunder eller liknande, t.ex. sökande hos SIV, eftersom de, som vi flera gånger framhållit, inte är parter i ett ärende. Referenspersonen kan inte betraktas som sökande. För att ett sådant register skall få inrättas krävs således särskilda skäl.

Vidare skall vid integritetsavvägningen de registrerades inställning till registret särskilt beaktas. Det kan förutsättas att ett sådant register skulle uppfattas som mycket negativt av referenspersonerna, givetvis av de - i absoluta tal relativt få - som drar fördelar av den nuvarande regleringen och ofta inleder förhållanden som de upplöser före tvåårsfristens utgång, men också av det stora flertalet övriga referenspersoner som inte gjort sig skyldiga till något oegentligt. Med rätta kan den som önskar ingå äktenskap med en utländsk man eller kvinna fråga sig varför just detta skall föranleda att han eller hon blir föremål för en särskild registrering. Det kan också ifrågasättas om det inte finns ett diskriminerande inslag i en sådan registrering. Det sagda leder till att skälen *för*, dvs i praktiken ändamålet med ett sådant register, måste vara mycket starka för att registreringen inte skall vara otillbörlig i datalagens mening.

Ändamålet med registret skulle vara att förhindra att en utländsk sökande får uppehållstillstånd på grund av anknytning till en referensperson som kan misstänkas utsätta honom eller henne för våld eller liknande behandling; alltså närmast ett register med ett brottsförebyggande ändamål grundat på uppgifter om tidigare brottslighet eller annat destruktivt beteende. Även om själva registret endast skulle innehålla uppgifter om antalet äktenskap eller samboförhållanden med utländska män eller kvinnor, måste ändamålet med insamlingen anses vara att med hjälp av dessa uppgifter utröna om anledningen till att

förhållandet upplöst var ett brottsligt beteende. Registret får således närmast karaktär av ett brottsregister. Sådana register är mycket integritetskänsliga och de omgärdas av ett detaljerat regelverk. Det är också en för SIV främmande uppgift att föra ett register av denna karaktär.

Till detta kommer ett antal mer praktiskt betingade skäl mot ett sådant register.

Det kan inte komma i fråga att *enbart* på grund av att referenspersonen tidigare haft förhållanden med flera utländska kvinnor eller män vägra den sökande uppehållstillstånd. Detta skulle kräva lagreglering och låter sig svårligen motiveras. För att en uppgift om att referenspersonen tidigare förekommit i anknytningssammanhang skall fylla någon funktion, måste den kompletteras med uppgifter om vad som förevarit i de tidigare förhållandena, framför allt skälet till att de upplösts. Sådan information skulle kunna inhämtas från de tidigare sökandenas akter i de fall ett utvisningsärende funnits. Det är dock tveksamt på vilket sätt ett - kanske obestyrt - påstående från en tidigare partner om våld i förhållandet skulle kunna utnyttjas i ett ärende som innebär myndighetsutövning - särskilt som det ärendet handlar om en helt annan person. Är uppgiften helt obekräftad måste den anses vara så osäker att några slutsatser inte kan dras utan ytterligare utredning. Att SIV i detta läge skulle göra någon egen utredning av om de tidigare sökandenas uppgifter har någon grund för sig är både principiellt tveksamt och en för SIV främmande uppgift. Uppgiften om antalet tidigare förhållanden skulle dock kunna användas som underlag för beslut om i vilka fall polisregisterutdrag borde inhämtas i ärendet. Som vi tidigare redovisat är det dock med stor sannolikhet mycket sällan som personen i fråga är dömd för våldsbrott. Det är därför tveksamt om ett register av förevarande slag - även med bortseende från de principiella betänkligheterna - i någon större utsträckning skulle tjäna de syften som var tänkt. Bedömningen av i vilka fall polisregisterutdrag skall införas beträffande referenspersonerna kräver enligt vår uppfattning inte heller ett sådant register.

Till detta kommer att ett registreringsförfarande skulle kräva att samtliga härvarande anknytningspersoner registrerades, såväl kvinnor som män, och oavsett om det vid registreringstidpunkten fanns skäl att hysa någon misstanke om att personen i fråga skulle återkomma som referensperson eller ha utsatt någon närstående för brott. Detta skulle innebära en registrering av mer än 6 000 personer årligen. Av de registrerade uppgifterna skulle förmodligen endast några enstaka komma att beaktas i framtiden.

Sammanfattningsvis avstyrker vi bestämt tankarna på inrättandet av ett register över referenspersoner.

12.3 Frågan om förlängning av uppehållstillstånd

12.3.1 Behovet av särskild reglering vid ansökan om förlängning av uppehållstillstånd

Vårt förslag: Av utlänningslagen skall framgå att i de fall en sökande har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av snabb anknytning och ansöker om förlängning av tillståndet, denne - med frångående av huvudregeln - får beviljas tillstånd trots att han eller hon befinner sig i Sverige.

Enligt 2 kap. 5 § första stycket UtL skall som redovisats i avsnitt 3.1.5 en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ha utverkat ett sådant före inresan i landet. Dessutom föreskrivs i samma lagrum att en ansökan om uppehållstillstånd inte får bifallas efter inresan.

I 2 kap. 5 § andra stycket anges undantag från huvudregeln. Dessa undantag gäller för de fall att utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 §, dvs. är flykting eller skyddsbehövande i övrigt (punkt 1) eller om utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här (punkt 2) eller om det annars finns synnerliga skäl (punkt 3). I prop. 1994/95:179 angavs angående kravet på synnerliga skäl i p. 3 att denna bestämmelse skulle ha en mycket begränsad räckvidd. Samtidigt sades dock att det borde finnas en allmän regel som medger undantag från huvudregeln (s.75). I paragrafens tredje stycke föreskrivs också undantag från huvudregeln i första stycket för de fall då utlänningen återopar anknytning till en nära anhörig i Sverige eller har annan särskild anknytning till landet. Sistnämnda undantag är dock tillämpligt endast om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen skett före inresan. Bestämmelsen i 2 kap. 5 § trädde i sin nuvarande lydelse i kraft den 1 juli 1995.

Enligt den tidigare lydelsen av paragrafen kunde undantag från huvudregeln medges enligt andra stycket om utlänningen hade rätt till asyl (punkt 1), om utlänningen skulle förena sig med en nära familjemedlem i Sverige som han eller hon sammanlevt med utomlands (punkt 2) eller om det annars fanns särskilda skäl (punkt 3). Enligt praxis medgavs med stöd av punkt 3 undantag i vissa fall beträffande sökanden som, i andra fall än punkt 2, återopade anknytning till Sverige. Det gällde bland annat utlännningar som rest in i Sverige med gällande uppehålls- och arbetstillstånd, t.ex. inom ramen för uppskjuten invandringssprövning, och som därefter ansökte om förlängning av sitt tillstånd under vistelsen i Sverige. Vidare medgavs i praxis enligt punkt 3 undantag om en utlänning var berättigad till uppehållstillstånd av humanitära skäl. Syftet med den nya lydelsen av 2 kap. 5 § var främst att något vidga undantaget från

huvudregeln att uppehållstillstånd skall vara utverkat före inresan avseende utlännningar som återopar anknytning till Sverige (prop. 1994/95:179 s. 43). Denna fråga regleras i paragrafens nuvarande tredje stycke. I lagstiftningsarbetet inför nu gällande lag berördes emellertid inte undantagssituationen beträffande de personer vars uppehållstillstånd för annat än besök löpt ut medan ansökan om förlängning av tillståndet prövades (jfr prop. 1988/89:86 s.149 och Wikrén, Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer s. 93). Det fanns dessutom andra undantagssituationer som enligt tidigare motivuttalanden fallit in under tillämpningen av andra stycket punkt 3 som inte berördes i prop. 1994/95:179. Till exempel hade tidigare undantagits fall där det skulle vara "stötande mot rättskänslan" att kräva att utlännningen lämnade landet (prop. 1979/80:96 s. 34) eller där utlännningen efter hemkomsten kunde antas bli förhindrad att på nytt lämna sitt land (prop. 1979/80:96 s. 35). Dessa senare fall knyter an till vissa specifika omständigheter som allmänt sett ansetts vara av sådan beskaffenhet att undantag från huvudregeln bör medges. Eftersom dessa fall inte berördes i motiven till de nya bestämmelserna är det oklart vad som åsyftades i dessa fall (jfr Wikrén, Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer s. 93 f.).

Utlänningsnämnden har ansett att ovan redovisade undantagssituationer kan hänföras till 2 kap. 5 § andra stycket 3, dvs. att det föreligger synnerliga skäl för att göra undantag från huvudregeln. Detta framgår av ett beslut av Utlänningsnämnden den 28 juni 1996.

En person som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av snabb anknytning och som ansöker om förlängning av tillståndet i Sverige kan endast tillåtas göra detta med stöd 2 kap. 5 § andra stycket 3. Det får anses otillfredsställande att dessa fall regleras av en bestämmelse som anger synnerliga skäl som grund för undantag. En så vanlig situation bör i lagen särskilt undantas från huvudregeln. Vi föreslår därför att 2 kap. 5 § UtlL kompletteras med en sådan bestämmelse. En sådan komplettering skulle sannolikt behöva göras för ytterligare grupper eller situationer. Den frågan ligger dock utanför vårt uppdrag.

12.3.2 Fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört

Vårt förslag: Fortsatt uppehållstillstånd skall kunna beviljas trots att anknytningsförhållandet upphört om den sökande eller dennes barn utsatts för våld av referenspersonen eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid. Regleringen skall framgå av utlänningslagen.

Som vi tidigare vid ett flertal tillfällen redogjort för är huvudregeln för det fall att anknytningsförhållandet upphör under prövotiden att sökandens begäran om fortsatt uppehållstillstånd skall avslås och sökanden utvisas. Detta gäller även om det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. I prop. 1983/84:144 uttalades dock att hänsyn i det enskilda fallet bör tas till samtliga omständigheter, främst till om utlänningsen har misshandlats eller annars blivit illa behandlad under sammanboendet, om det finns barn i förhållandet, om sökanden 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 kunna ställas på tyngden av sådana tillkommande omständigheter av humanitär natur som talar för att utlänningsen skall tillåtas stanna kvar trots att förhållandet upphört (s. 73).

Syftet med den uppskjutna invandringsprövningen är att förhindra missbruk av rätten till invandring i Sverige. Om ett äktenskap eller ett samboförhållande automatiskt skulle medföra att ett permanent uppehållstillstånd omedelbart beviljades skulle risken för skenförhållanden öka. Det förhållande att systemet har goda skäl för sig får dock inte förhindra att åtgärder vidtas för att så långt det är möjligt förhindra de negativa konsekvenserna av bestämmelsen, främst att kvinnor av rädsla för utvisning stannar kvar i anknytningsförhållanden där de misshandlas. Att detta förhållande är en realitet visar vår kartläggning. Inte minst Sveriges internationella åtaganden såvitt gäller våldsdramade kvinnor gör det angeläget att förhindra missförhållanden av detta slag på grund av regelsystemet.

I Norge har man, som vi redogjort för i avsnitt 3.4.2, infört en bestämmelse i utlänningsförordningen som säger att uppehållstillstånd skall ges om den kvinnliga sökanden eller eventuella barn blivit misshandlade i anknytningsförhållandet. Bestämmelsen tillkom just för att förhindra att utländska kvinnor av fruktan för utvisning skulle stanna kvar i äktenskap eller samboförhållanden där de utsattes för våld. Erfarenheterna från tillämpningen av bestämmelsen är blandade. Bestämmelsen saknar en beskrivning av vad som i detta sammanhang avses med misshandel, vilket föranlett utlänningsmyndigheterna att dra upp gränser för vilken typ av våld som rimligtvis bör berättiga till

uppehållstillstånd. Fördelarna med bestämmelsen är emellertid att den stärker våldsutsatta kvinnors rättsställning och ger uppmärksamhet åt de olägenheter som kan uppstå för dessa kvinnor vid tillämpningen av den uppskjutna invandringsprövningen. En liknande reglering kommer inom kort att införas i Tyskland. I Danmark finns också en reglering i utlänningslagen som innebär att vid bedömningen av fortsatt uppehållstillstånd skall hänsyn tas till förekomsten av våld eller kränkning i det upphörda förhållandet.

Någon rättslig reglering av de hänsyn som skall tas vid prövningen av en begäran om förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd finns inte i den svenska lagstiftningen. När en snabb anknytning upplöses efter kortare tid än två år, och fråga uppkommer om att avslå ansökan om förlängt tillstånd, beaktas i förekommande fall sådana omständigheter av humanitär natur som talar för en förlängning. Vägledande vid bedömningen av om person skall få stanna trots att förhållandet upphört är de motivuttalanden som vi redovisat.

Främst kvinnojourernas representanter har hävdat att tillämpningen blivit strängare under senare år. Vår genomgång av Utlänningsnämndens praxis visar också att det ställs mycket stora krav på misshandelns svårighetsgrad och övriga skäl för att sökanden skall erhålla fortsatt uppehållstillstånd. Särskilt höga var kraven i de fall där förhållandet varat endast en kort tid eller där sökandens anknytning till hemlandet bedömdes vara starkare än anknytningen till Sverige.

Något behov av att ändra de riktlinjer som lagts fast av riksdagen anser vi i och för sig inte föreligger. Vi ansluter oss helt till motivuttalandena. Det är dock angeläget - inte minst av rättssäkerhetsskäl - att de principer som kommit till uttryck i de angivna motivuttalandena framgår av lagstiftningen. Vi har tidigare föreslagit att systemet med den uppskjutna invandringsprövningen skall regleras i utlänningslagen. Vi anser också att de möjligheter till undantag från huvudregeln som finns, dvs. de fall när en person skall kunna ges uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört, uttryckligen bör regleras i lag. De redovisade motivuttalanden bör vara en utgångspunkt för en sådan reglering.

Vi föreslår således att möjligheten att erhålla fortsatt tillstånd för den som utsatts för våld av referenspersonen under sammanboendet särskilt skall regleras i utlänningslagen. En reglering som tar sikte endast på våld skulle dock enligt vår uppfattning bli för snäv eftersom det även finns kvinnor som, utan att ha blivit misshandlade, har utsatts för handlingar som innefattar allvarliga kränkningar, t.ex. frihetsberövanden eller allvarliga hot om våld. Bestämmelsen bör därför gälla fall där utländska personer eller deras barn i förhållandet utsatts för fysiskt våld eller handlingar som innefattar allvarliga kränkningar av deras frihet eller frid. Vi anser dock inte att någon absolut regel om att sökande som utsatts för våld eller kränkning i anknytningsför-

hållanden skall beviljas fortsatt uppehållstillstånd bör införas. I stället bör det bli fråga om en samlad bedömning i varje enskilt fall.

Om varje slag av våldshandling eller kränkning som sökanden utsatts för av referenspersonen skulle medföra en obetingad rätt för sökanden till fortsatt uppehållstillstånd, skulle regeln lätt kunna missbrukas för att kringgå invandringsbestämmelserna. Enstaka mindre allvarliga våldshandlingar bör inte i sig kunna medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Detsamma bör gälla för handlingar som innefattar kränkning. Inte heller om förhållandet upphört en mycket kort tid efter det att sökanden kom till Sverige bör fortsatt tillstånd ges. Övergreppen måste ses i sitt sammanhang. Situationer som talar mot fortsatt uppehållstillstånd trots att kvinnan utsatts för våld eller kränkning är t.ex. om hon uppträtt provocerande eller om hon redan före sammanboendet varit medveten om att mannen varit våldsbenägen. I varje ärende bör således hänsyn tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det varit och om det rört sig om en enstaka episod eller systematiska övergrepp. För att det skall komma i fråga att bevilja någon 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 blir således i de fall där allvarliga övergrepp eller upprepade övergrepp förekommit, vilket fått till följd att förhållandet upphört, som det skall komma i fråga att bevilja sökanden fortsatt uppehållstillstånd. Detta förutsätter dock dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. Upphållstillstånd skall i förevarande fall kunna beviljas även om det inte finns några andra omständigheter som talar för att sökanden bör beviljas uppehållstillstånd eller det inte finns några hinder mot ett återvändande till hemlandet.

De redovisade motivuttalandena tar även sikte på andra situationer än sådana där utlänningsen utsatts för våld. Det ingår i och för sig inte i vårt uppdrag att utreda dessa andra situationer. Av lagtekniska skäl bör även övriga skäl som diskuterats i förarbetena framgå av lagen. Det bör således framgå av utlänningslagen att uppehållstillstånd - trots att förhållandet upphört - också kan ges om utlänningsen har särskild anknytning till Sverige eller om andra starka skäl talar för att sökanden skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

Med särskild anknytning avses såväl familjeanknytning som anknytning till det svenska samhället.

Starka skäl som talar för att sökanden skall ges fortsatt uppehållstillstånd kan t.ex. vara att sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande till hemlandet. Det kan också finnas sökanden som far illa i anknytningsförhållanden utan att ha utsatts för så

allvarliga övergrepp att uppehållstillstånd bör beviljas enbart på grund härav. Vid en samlad bedömning kan dock omständigheterna i det enskilda fallet framstå som så ömmande att utvisning inte bör komma i fråga.

Bevisvärdering och dokumentation

För att det skall kunna komma i fråga att bevilja en sökande uppehållstillstånd på grund av att det förekommit våld i förhållandet eller att sökanden i förhållandet utsatts för handling som innefattar allvarlig kränkning av dennes frihet eller frid måste det finnas omständigheter som stöder ett påstående om att sökanden utsatts för allvarliga eller upprepade övergrepp i anknytningsförhållandet. Enbart att sökanden uppger att så är fallet torde vanligtvis inte kunna anses tillräckligt. Att kräva att det skall vara styrkt att sökanden varit utsatt för brottslig gärning vore dock att ställa för höga krav. I den bedömning av trovärdigheten av sökandens påstående som görs finns stora skillnader mot t.ex. förfarandet i ett brottmål. För att en tilltalad skall fällas till ansvar för ett brott han åtalats för krävs en på visst sätt preciserad gärning och genom bevisningen i målet skall domstolen kunna finna att det är utom allt rimligt tvivel styrkt att den tilltalade gjort sig skyldig till denna gärning. Den bedömning utlänningsmyndigheten har att göra av om sökanden utsatts för övergrepp i förhållandet tar inte i första hand sikte på referenspersonen. Någon skyldighet för referenspersonen att yttra sig över sökandens påstående om våld eller kränkning i förhållandet bör därför inte införas. Än mindre kan det bli fråga om att utlänningsmyndigheten skall förhöra vederbörande.

För att hänsyn skall tas till förekomsten av våld eller handlingar som innefattar kränkning av frihet eller frid i förhållandet anser vi det vara tillräckligt att det görs sannolikt att sådana övergrepp förekommit. Några formella krav på vilken dokumentation som skall föreläggas bör inte uppställas. Polisanmälningar, läkarintyg eller intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer kan vara till ledning om vad som förevarit. I varje enskilt fall bör utlänningsmyndigheten bedöma om den framlagda dokumentationen med tillräcklig styrka talar för att våld eller allvarlig kränkning i förhållandet ägt rum.

Som vi föreslagit i avsnitt 12.2.5 kommer utlänningsmyndigheterna att ha möjlighet att vid tillståndsprövningen kontrollera om referenspersonen i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av snabb anknytning förekommer i polisregister såvitt avser uppgifter om brott och misstankar enligt 3, 4 och 6 kap. BrB. Utlänningsmyndigheterna bör vara obetagna att även i denna situation inhämta registerutdrag beträffande referenspersonen.

För att uppehållstillstånd skall beviljas bör, utöver förekomsten av våld eller kränkning i förhållandet, omständigheterna vara sådana att

det framstår som antagligt att förhållandet upphört på grund härav. En omständighet som talar mot detta kan vara att händelsen ägt rum långt innan förhållandet upphörde.

12.4 Information till de sökande

12.4.1 Information om den i Sverige bosatta personen

Vår bedömning: Information om referenspersonen som inte är av beskaffenhet att beaktas av SIV vid tillståndsprövningen skall inte inhämtas i avsikt att tillställas den sökande. Reglerna om partsinsyn och kommunikation ger sammantaget sökandena ett tillfredsställande skydd mot att det i ärendet förekommer uppgifter av betydelse för tillståndsprövningen som denne saknar kännedom om. Någon skyldighet för utlänningsmyndigheterna att kommunicera materialet i ärendena före beslut bör inte införas. De sökande bör på lämpligt sätt göras uppmärksamma på möjligheten att begära att få del av uppgifter och material i ärendet före beslut.

I våra direktiv pekas det på möjligheten att delge den utländska medborgaren uppgifter ur polisregister beträffande referenspersonen i samband med ansökan om uppehållstillstånd. Syftet härmed skulle vara att bereda den sökande tillfälle att ta ställning till en återkallelse av ansökan. Detta uppfattar vi så att informationen som tillställdes den sökande skulle gälla uppgifter som utlänningsmyndigheten inte själv hade till uppgift att beakta.

Att utlänningsmyndigheten skulle begagna sig av möjligheten att inhämta uppgifter ur polisregister enbart för att vidarebefordra uppgifterna till en sökande som inte själv har möjlighet att komma åt dem anser vi vara helt uteslutet. De integritetsaspekter som ligger bakom de strikta bestämmelserna om åtkomsten av olika belastningsregister bör inte sättas åt sidan såvida inte starka skäl talar härför. Omständigheterna i anknytningsärendena kan inte anses utgöra sådana skäl.

Till det som nu sagts kommer följande. SIV:s uppgift skall inte vara att värdera det lämpliga eller realistiska i ett anknytningsförhållande. Detta skulle indirekt komma att bli fallet om SIV:s uppgift blev att inhämta material som inte skulle komma att ingå i beslutsunderlaget samt att ta ställning till om de inhämtade uppgifterna var av beskaffenhet att behöva delges den sökande för att bereda denna möjlighet återkalla sin ansökan om uppehållstillstånd. Det kan också ifrågasättas i vid mån en sökande verkligen skulle återkalla en ansökan om

uppehållstillstånd på grund av att hon eller han informerades om referenspersonen. All erfarenhet talar mot att kvinnor som bestämt sig för att flytta samman med en man låter sig avskräckas av uppgifter om hans tidigare leverne. De varningssignaler som det skulle kunna innebära om det t.ex. framkom att den i Sverige bosatta personen tidigare behandlat någon partner illa, skulle därmed förmodligen i de flesta fall vara lätta att bortse från för den som redan beslutat sig för en framtid tillsammans med den i Sverige bosatta personen.

Vi avvisar således tanken på att SIV skall informera en sökande om omständigheter hänförliga till den här bosatta personen i de fall dessa inte är av beskaffenhet att beaktas av SIV vid tillståndsprövningen. Det bör dessutom undvikas att uppgifter och material inhämtas angående sådana omständigheter. Om trots allt sådana uppgifter framkommer ingår dessa i ärendet.

Enligt 16 § förvaltningslagen har en sökande, klagande, eller annan part rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Den sekretess som kan gälla beträffande uppgifter avseende referenspersonen hindrar inte detta (se 14 kap. 5 § sekretesslagen). Om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs får uppgiften dock inte lämnas ut. I sådana fall skall myndigheten på annat sätt lämna sökanden upplysning om vad materialet innehåller i den mån det behövs för att sökanden skall kunna tillvarata sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse sekretessen skall skydda.

Enligt 17 § förvaltningslagen skall i ett förvaltningsärende en part underrättas om alla uppgifter som tillförs ärendet och få tillfälle att yttra sig innan ärendet får avgöras.

Enligt 11 kap. 2 § UtIL tillämpas bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen om rätt för en part att få del av uppgifter i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd endast när utlänningsen är bosatt eller annars vistas i Sverige. I departementspromemorian Ds In 1971:5 som låg till grund för lagen (prop. 1971:155, InU 37, rskr. 351) framgår skälen härtill. Angående viseringsärendena framhölls det att dessa ofta avgörs med kort varsel. De praktiska svårigheterna att delge utlänningsen utomlands ansågs innebära avsevärd tidsutdräkt innan ärendet kunde avgöras. Beträffande uppehålls- och arbetstillstånd, som söks före inresa, ansågs det förhållande tillkomma att utredningen ofta är ganska omfattande. Det nya material som tillförs ärendet angavs oftast avse läget på bostads- eller arbetsmarknaden och utlänningsen hade ofta inte någon större möjlighet att yttra sig däröver. Det framhölls dock att undantagsbestämmelserna från kommunikation inte innebar förbud att kommunicera utredningsmaterialet om detta var önskvärt, t.ex. om personliga förhållanden var berörda i materialet. I propositionen anförde föredraganden att det fanns bärande skäl att

göra undantag från kommunikationsprincipen på de sätt som föreslagits i promemorian.

Om SIV:s utredningar angående referenspersonerna blir noggrannare och mer ingående kommer i större utsträckning än för närvarande uppgifter rörande dessa att ingå i materialet. Frågan är om detta bör medföra att kommunikationsplikt införs. Sökanden skulle ju på så sätt kunna få del av uppgifter om referenspersonen som han eller hon inte känner till och i de fall uppgifterna är graverande kanske överväga sin ansökan ytterligare. Vi anser dock att de skäl som anförts för den nuvarande ordningen väger tyngst. Med hänsyn härtill föreslår vi inga förändringar av reglerna om kommunikation.

Enligt gällande bestämmelser finns det ingenting som hindrar att kommunikation sker om detta anses behövligt. Om ett registerutdrag beträffande referenspersonen inhämtats i ärendet föreligger således inte något hinder mot att tillställa utdraget till den sökande om denna begär det.

Såvitt det har framkommit är det ovanligt att den sökande själv i ärenden om uppehållstillstånd begär att få ta del av handlingarna i ärendet före beslutet. En förklaring härtill kan vara att denna möjlighet är okänd för de sökande. För att öka parternas kännedom om möjligheten till partsinsyn bör information om denna möjlighet lämnas till den sökande, lämpligen i det informationsmaterial vi anser skall finnas tillgängligt vid utlandsmyndigheterna (se avsnitt 12.4.2)

12.4.2 Information om invandringsbestämmelserna

Vårt förslag: SIV skall genom utlandsmyndigheterna tillhandahålla samtliga sökande skriftligt informationsmaterial där ordningen med den uppskjutna invandringsprövningen och dess konsekvenser beskrivs på ett utförligt och lättförståeligt sätt.

När en person ansöker om uppehållstillstånd på en utlandsmyndighet erhåller han eller hon av vissa ambassader och konsulat information genom blanketten "Uppehållstillstånd i Sverige på grund av familjeknytning". I denna beskrivs systemet med den uppskjutna invandringsprövningen på några få rader. Vi anser att denna information bör ges ut även fortsättningsvis. Den kan dock inte anses i tillräcklig mån ge de sökande kunskap om hur handläggningen i anknytningsärendena går till och de konsekvenser den uppskjutna invandringsprövningen kan komma att få för de sökande. Det kan visserligen vara känsligt att i detta sammanhang ta upp frågor av negativ karaktär. Det måste dock anses vara betydelsefullt att sökandena får en konkret bild av de bestämmelser som gäller.

Vi har tidigare i betänkandet (avsnitt 10.2.3) beskrivit ett projekt som bedrivits i Strängnäs stift avseende filippinska kvinnor. Inom ramen för projektet har filippinska kvinnor i anknytningsförhållanden intervjuats och en videofilm om kvinnornas erfarenheter har spelats in för att spridas i Filippinerna. Projekt av förevarande slag är lovvärda. Härigenom kan kvinnor i berörda länder erhålla en mer realistisk uppfattning om vad ett liv utomlands tillsammans med en där bosatt man kan innebära. Vi anser dock att information av denna typ bör lämnas av frivilliga krafter. Det bör inte ankomma på utlandsmyndigheterna att sprida uppgifter som ur sökandens perspektiv kan framstå som ett moraliskt ifrågasättande av dennes partnerval eller sätt att leva sitt liv. Utlandsmyndigheterna bör endast på ett sakligt sätt informera om de svenska invandringsbestämmelserna.

Vi anser således att det finns anledning att utlandsmyndigheterna redan vid ansökan om uppehållstillstånd ger en mer omfattande information om vad uppehållstillstånd i Sverige innebär än vad som för närvarande sker. Att sökandena erhåller en grundlig information måste anses vara betydelsefullt, även om de sökande av olika skäl, beroende på vilken situation de befinner sig i, kanske inte är beredda att tillgodogöra sig information om systemet med den uppskjutna invandringsprövningen och dess effekter. Den information som lämnas bör främst vara skriftlig och bestå av en utförlig beskrivning av den uppskjutna invandringsprövningen och dess konsekvenser. Informationen bör vara enkel och lättförståelig. Därutöver är det lämpligt att personalen vid utlandsmyndigheterna även muntligt redogör för bestämmelserna. Om det finns behov bör personalen erhålla särskild utbildning för detta ändamål.

12.4.3 Annan information

Vårt förslag: Den samhällsinformation som tillställs invandrare i samband med ankomsten till Sverige skall lämna upplysning om vart den som utsätts för våld kan vända sig för hjälp och stöd.

Alla utländska personer som bosätter sig i Sverige har möjlighet till information om det svenska samhället, oftast på sitt eget språk. Detta sker bl.a. genom invandringsförvaltningarna. De personer som kommer till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person får dock inte del av informationen på samma sätt som flyktingar och deras anhöriga får genom introduktionsprogrammen. Detta kan bidra till att anknytningsinvandrarna blir mer utsatta i samhället. I Invandrapolitiska kommitténs slutbetänkande Sverige, framtiden och mångfalden (SOU 1996:55) föreslogs att inte bara flyktingar och deras anhöriga utan även andra anknytningsinvandrare efter behovsprövning

borde kunna få rätt att få del av introduktionsprogram. Regeringen har övervägt frågan och i prop. 1997/98:16 föreslås att kommunerna skall få möjlighet att med kommunala medel betala ut introduktionsersättning till andra nyanlända invandrare än skyddsbehövande. En förutsättning för detta skall vara att den enskilda invandraren följer ett introduktionsprogram. Förslaget har ännu inte behandlats i riksdagen.

Som vi redogjort för i avsnitt 3.2.2 har alla invandrare över 16 år som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket rätt att delta i undervisning i svenska för invandrare (sfi). Genom svenskundervisningen får invandrare inte bara tillgång till svenska språket utan undervisas även om svenska normer, värderingar och lagstiftning.

De personer som flyttat till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person och som av olika skäl inte deltar i svenskundervisning kan få svårigheter i olika sammanhang. För de personer som far illa i anknytningsförhållanden kan språksvårigheter och social isolering förvärra en redan svår situation. En anledning till att utländska kvinnor inte söker hjälp när de utsätts för våld i förhållandet är att de inte vet vart de skall vända sig. För att förbättra möjligheterna för dessa kvinnor att söka adekvat hjälp bör den allmänna samhällsinformationen till invandrare beröra dessa problem.

Alla utländska personer som bosätter sig i Sverige får gratis en bok, "Sverigeinformation", med grundläggande samhällsinformation. De personer som beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person får boken i samband med att de folkbokförs. SIV ger dessutom ut broschyrer med samhällsinformation till invandrare. För invandrarkvinnor finns en broschyr "Om du blir misshandlad ska du veta ...". I denna ges kortfattad information om kvinnors rättsliga ställning och vart misshandlade kvinnor kan vända sig för att få hjälp. Broschyren är avsedd att delas ut av de instanser som kommer i kontakt med våldsdrabbade kvinnor. Broschyren är översatt till de vanligaste invandrarspråken.

För att säkerställa att de personer som far illa i anknytningsförhållanden inte står utan kunskap om vart de kan vända sig för att få hjälp och stöd från samhället bör de få information härom på ett så tidigt stadium som möjligt efter ankomsten till Sverige. Vi föreslår att den information som lämnas i broschyren "Om du blir misshandlad ska du veta..." tas in i boken "Sverigeinformation". På så sätt kommer alla de personer som behöver denna information att få del härav i samband med ankomsten till Sverige.

Del IV

Övrigt

13 Generella direktiv

13.1 Inledning

För vårt arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

13.2 De olika direktiven

13.2.1 Offentliga åtaganden (dir. 1994:23)

Enligt direktiven om offentliga åtaganden skall vi förutsättningslöst pröva om det offentliga åtagande som är föremål för vårt uppdrag bör vara en offentlig angelägenhet. Om prövningen av åtagandet leder till bedömningen att det får anses vara en offentlig angelägenhet skall lämplig nivå för verksamheten (t.ex. statlig eller kommunal) anges. Vi skall också enligt dessa direktiv, om förslagen innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar för staten, visa hur dessa skall finansieras samt analysera möjligheter till besparingar och effektiviseringar.

I betänkandet behandlas främst frågor som avser invandringsprövningen. Det rör sig om en översyn av gällande regler rörande uppehållstillstånd vid familjeanknytning. Tillämpningen av dessa regler är och skall givetvis alltjämt vara en verksamhet som utövas av staten.

De ekonomiska konsekvenserna av våra förslag behandlas i avsnitt 14.1.

13.2.2 Jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124)

Enligt direktivet om jämställdhetspolitiska konsekvenser skall jämställdhetsfrågorna ges ökad uppmärksamhet. Frågor som rör våld mot kvinnor har ett nära samband med frågor om jämställdhet. Våra förslag syftar till att minska våldet mot kvinnor i anknytningsförhållanden och att förbättra möjligheterna för de kvinnor som råkar illa att erhålla fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. På sikt bör de också

kunna bidra till en attitydförändring vad gäller synen på kvinnor och kvinnors rättigheter genom att det tydliggörs att vissa beteenden inte accepteras. Även härigenom är förslagen av betydelse från jämställdhetssynpunkt. Förslagen bör således bidra till att kvinnors situation förbättras.

13.2.3 Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49)

Alla förslag som läggs fram av kommittéer eller utredare skall föregås av en analys och innehålla en redovisning av hur förslagen, direkt eller indirekt, kan förväntas påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Det huvudsakliga syftet med vårt utredningsuppdrag har varit att undersöka hur man kan undvika att utländska kvinnor utsätts för våld i anknytningsförhållanden. Redan det förhållandet att frågan uppmärksammas bidrar till en ökad medvetenhet om förekomsten av våld i nära relationer och de utländska personernas särskilt utsatta ställning, vilket i sig kan ha brottsförebyggande effekter.

Vi har föreslagit att SIV vid prövningen av frågan om uppehållstillstånd i anknytningsärenden skall beakta risken för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. I de fall ansökan om uppehållstillstånd kommer att avslås på grund av att det föreligger en påtaglig risk för att sökanden skall fara illa i förhållandet, kan det undvikas att utländska kvinnor far illa i anknytningsförhållanden. Härigenom har förslaget rent faktiskt en brottsförebyggande effekt.

Förslaget att i lag reglera att en sökande vars förhållande upphört på grund av att denne eller dennes barn utsatts för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet får beviljas uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört, syftar till att mildra den uppskjutna invandringsprövningens negativa konsekvenser. Avsikten är att förslaget skall bidra till att kvinnor vågar bryta upp från anknytningsförhållanden där det förekommer övergrepp och således inte behöva stanna kvar av rädsla för att utvisas. Även detta förslag avses förhindra att kvinnor utsätts för brott.

14 Genomförandet av förslaget

14.1 Kostnader

Vår bedömning: Våra förslag torde inte annat än marginellt ge upphov till kostnader som kräver ökade anslag.

De skärpningar vi föreslagit i prövningen av ansökan om uppehållstillstånd på grund av snabb anknytning kommer att kräva delvis nya rutiner vid handläggningen av ärendena. Dessa nya rutiner liksom de kontrollåtgärder som skall vidtas i vissa fall kommer att medföra ökade arbetsuppgifter för SIV. Samtidigt bör det dock beaktas att de noggrannare utredningarna i viss mån kommer att medföra effektivitetsvinster. I den mån förslagen förebygger att utländska personer lämnar sina hemländer för att bosätta sig i Sverige när det finns en påtaglig risk för att de skall fara illa i förhållandet kommer dessutom andra samhällsutgifter att minska. Vi har med utgångspunkt i uppgifter från SIV beräknat den ökade resursåtgången till två miljoner kronor. Några försök att beräkna samhällsbesparingarna har inte gjorts.

Utredningen har också föreslagit att en sökande vars anknytning upphört på grund av att denne eller dennes barn utsatts för våld i förhållandet i större utsträckning än för närvarande skall beviljas uppehållstillstånd i Sverige. I faktiska tal är de personer för vilka det kan komma i fråga att bevilja uppehållstillstånd på denna grund mycket få. De kostnadsmässiga konsekvenserna av förslaget blir därmed högst begränsade.

Våra förslag om hur informationen till de sökande kan förbättras bör rymmas inom gällande anslag.

Sammanfattningsvis bedömer vi att de kostnadsökningar våra förslag medför är marginella. Åtminstone på sikt kommer ökningarna att uppvägas av effektivitetsvinster och de besparingar som görs samhälls-ekonomiskt.

14.2 Ikraftträdande

Vår bedömning: Förslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 1999.
--

Avgörande för ikraftträdandet är främst tidsåtgången för beredningen av förslagen. Det bör vara möjligt för riksdagen att fatta beslut under hösten 1998. Ikraftträdande bör därför kunna bestämmas till den 1 januari 1999. Några särskilda övergångsbestämmelser föreslås inte.

15 Författningskommentar

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

2 kap.

4 §

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, *om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,*

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 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,

4. en utlänning som annars har särskild anknytning till Sverige,

5. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller

6. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

Uppehållstillstånd får också ges till en utlänning som, utan att de villkor som anges under första stycket 1 är uppfyllda,

1. är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, eller

2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en sådan person,

om det bedöms som sannolikt att förhållandet är seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederligandel.

Ändringarna i denna paragraf föranleds av utredningens förslag att systemet med den uppskjutna invandringsprövningen skall framgå av lagen (se avsnitt 12.2.1). Genom en tydlig uppdelning av de fall där sökanden ges uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening (punkt 1) och de fall där sökanden ges uppehållstillstånd på grund av en nyligen etablerad anknytning till make, maka, sambo eller blivande sådan (andra stycket) skapas förutsättningar härför.

I andra stycket anges vad som krävs för att uppehållstillstånd skall beviljas när ansökan avser en snabb anknytning.

En första förutsättning är att det bedöms som sannolikt att förhållandet är seriöst. I jämförelse med nuvarande ordning innebär detta att större krav kommer att ställas på att förhållandet visas vara allvarligt menat från båda parternas sida innan uppehållstillstånd ges. Det kommer fortsättningsvis inte att vara tillräckligt att det saknas omständigheter som talar mot att förhållandet är seriöst utan det skall dessutom krävas att det finns positiva indikationer på att förhållandet är allvarligt menat. Exempel på detta är att förhållandet varat en tid, att parterna härunder träffats i viss utsträckning, att parterna har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att samtala på. Liksom i dag måste dock rimlig hänsyn alltid tas till om parterna har eller väntar barn tillsammans.

En annan förutsättning för uppehållstillstånd är att särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges. Även om förhållandet i sig bedöms som tillräckligt seriöst för att uppehållstillstånd skall beviljas, kan det finnas skäl att vägra sökanden uppehållstillstånd. Inom ramen för tillståndsprövningen skall det finnas utrymme att vid behov beakta risken för att sökanden skall fara illa i förhållandet och att förvägra sökanden uppehållstillstånd om risken för våld eller allvarliga kränkningar framstår som påtaglig. Så kan vara fallet om referenspersonen upprepade gånger inlett förhållanden med utländska personer som denne utnyttjat, kränkt eller misshandlat. Det finns också referenspersoner som gjort sig skyldiga till allvarliga våldsbrott mot kvinnor eller barn. Utlänningsmyndigheterna skall ha möjlighet att beakta även sådana uppgifter vid tillståndsprövningen, och i fall där omständigheterna är graverande, avslå ansökan.

Den föreslagna ordningen innebär att noggranna utredningar skall företas beträffande såväl sökanden som referenspersonen (se avsnitt 12.2.2). Dessutom skall de uppgifter som lämnas, vid behov kontrolleras (se avsnitt 12.2.3 - 12.2.5).

4 d §

En utlänning som beviljas uppehållstillstånd med stöd av 4 § andra stycket skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Paragrafen är ny.

I paragrafen anges att i fall där uppehållstillstånd beviljas enligt 2 kap. 4 § andra stycket, skall vid första beslutstillfället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges. Detta innebär ett uttryckligt undantag från gällande praxis att den som beviljas uppehållstillstånd för bosättning i Sverige normalt beviljas permanent uppehållstillstånd och att det står SIV fritt att välja om i stället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall beviljas.

4 e §

För att en utlänning som erhållit ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 4 d § skall ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd krävs att förhållandet består.

När utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får permanent uppehållstillstånd ges. Om det föreligger särskilda skäl får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens utgång.

Har förhållandet upphört får uppehållstillstånd ändå ges om

*1) utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2) förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet utsatts för våld eller för handling som innefattar allvarlig kränkning av utlänningens eller barnets frihet eller frid, eller*

3) andra starka skäl talar för att sökanden skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

Paragrafen är ny men är i huvudsak en kodifiering av gällande praxis.

För att den som erhållit ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 4 d § skall få ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd krävs, enligt huvudregeln, att förhållandet består. Detta anges i paragrafens första stycke.

I andra stycket anges att permanent uppehållstillstånd får beviljas när utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år. Två år är närmast ett riktmärke för hur lång tiden för den uppskjutna invandringssprövningen bör vara. Är förhållandet instabilt eller har det upphört och ytterligare tid krävs för att sökanden t.ex. skall kunna etablera umgänge med barn i Sverige eller har sökanden inlett ett nytt förhållande, får tiden för den uppskjutna invandringssprövningen, liksom för närvarande, vara längre än två år. Liksom i dag skall

dessutom permanent uppehållstillstånd kunna beviljas före tvåårsperiodens utgång om omständigheterna föranleder detta.

I tredje stycket är de omständigheter upptagna som kan utgöra skäl för undantag från huvudregeln i första stycket. Frågan har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 12.3.2.

Genom punkt 1 i tredje stycket får uppehållstillstånd liksom för närvarande ges till en utlänning som har särskild anknytning till Sverige trots att förhållandet upphört. Under bestämmelsen ryms såväl familjeanknytningsfall som fall där sökanden har anknytning till det svenska samhället.

I punkt 2 anges att uppehållstillstånd får beviljas om förhållandet främst upphört på grund av att utlänningen eller dennes barn utsatts för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Regeln är inte absolut. Enstaka bagatellartade övergrepp skall inte i sig kunna medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Hänsyn skall tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det varit och om det rört sig om en enstaka episod eller upprepade övergrepp samt hur länge förhållandet varat. I de fall det görs sannolikt att sökanden eller dennes barn utsatts för allvarliga eller upprepade övergrepp under sammanboendet och det kan antas bero på övergreppen att förhållandet upphört skall uppehållstillstånd beviljas. Detta förutsätter dock dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. Upphållstillstånd skall, om angivna förutsättningar föreligger, beviljas även om det saknas andra omständigheter som talar för att sökanden bör beviljas uppehållstillstånd eller det inte föreligger något hinder mot att sökanden återvänder till hemlandet.

Några formella krav på vilken dokumentation som erfordras för att det skall framstå som sannolikt att sökanden eller dennes barn utsatts för våld i förhållandet har inte uppställts. Polisanmälningar, läkarintyg och intyg från kvinnojourer eller sociala myndigheter är av betydelse vid bedömningen. De uppgifter som sökanden själv lämnar om förekomsten av våld i förhållandet är naturligtvis också av stor betydelse. Om ett påstående om våld i förhållandet framställs först i samband med att utvisningsbeslutet överklagas, bör det krävas en rimlig förklaring av sökanden till varför denna omständighet inte framförts tidigare för att påståendet skall bedömas som trovärdigt.

Det finns andra skäl än anknytning och våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet som i dag föranleder att utlänningen beviljas uppehållstillstånd, trots att förhållandet upphört. Under punkt 3 har därför tagits in en allmän regel som ger möjlighet att bevilja tillstånd när andra starka skäl talar för att sökanden skall ges uppehållstillstånd. Bestämmelsen kan exempelvis bli tillämplig på fall där den sökande kommer att få särskilda svårigheter vid ett återvändande, antingen på grund av att det finns en påtaglig risk för att den sökande

kommer att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet eller för att han eller hon kommer att möta andra beaktansvärda svårigheter. Hänsyn kan också tas till om referenspersonen avlidit eller om sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. Det finns sökanden som far illa i anknytningsförhållanden utan att ha utsatts för så allvarliga övergrepp att uppehållstillstånd bör beviljas enbart på grund härav. Sammantaget kan dock omständigheterna i det enskilda fallet framstå som så ömmande att utvisning inte bör komma i fråga.

5 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,
2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här,
3. *en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts med stöd av 4 § andra stycket, eller*
4. det annars finns synnerliga skäl.

Vad som föreskrivs i första stycket hindrar inte heller att uppehållstillstånd beviljas med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1-4, om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen hade skett före inresan i Sverige.

I paragrafens andra stycke har införts ett tillägg till undantagen från huvudregeln i första stycket (punkt 3). Frågan har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 12.3.1. Huvudregeln anger att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet och att en ansökan om uppehållstillstånd inte får bifallas efter inresan. Det nya undantaget avser fall där ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här bosatt make/maka eller sambo görs efter inresan. Sedan paragrafen den 1 juli 1995 fick sin nuvarande lydelse har tillstånd i dessa fall i praxis beviljats enligt 5 § andra stycket 3 UtL, dvs. det har ansetts finnas synnerliga skäl för att göra undantag från huvudregeln. Det är dock otillfredsställande att en person som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här bosatt make/maka eller sambo och som ansöker om förlängning av tillståndet i Sverige endast kan tillåtas göra detta med stöd av en bestämmelse som anger synnerliga skäl som grund för undantag. Ett särskilt undantag från huvudregeln för nu aktuella fall har därför tagits in i lagen.

15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.

3 §

Utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister skall meddelas, när framställning därom görs av

1. Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän, Rikspolisstyrelsen, *Statens invandrarverk*, länsstyrelse, länsrätt, polismyndighet, allmän åklagare eller Alkoholinspektionen;

2. annan myndighet, om och i den mån regeringen för ett visst slag av ärende eller för särskilt fall ger tillstånd därtill;

3. enskild, om han behöver utdraget för att ta till vara sin rätt i främmande stat, för att få tillstånd att inresa, vistas, bosätta sig eller arbeta i främmande stat, eller för att pröva fråga om anställning eller uppdrag i verksamhet, som avser vård eller som är av betydelse för rikets säkerhet eller för förebyggandet eller beivrandet av brott, och regeringen i förordning medgivit att utdrag eller upplysning lämnas för sådant ändamål eller, i annat fall, om den enskilde styrker att hans rätt är beroende av upplysning ur registret och regeringen medger att upplysningen meddelas.

Regeringen kan förordna att en myndighet som avses i första stycket får ha terminalåtkomst till polisregister.

I utdrag som begärs av Statens invandrarverk i ett ärende enligt 2 kap. 4 § andra stycket eller 4 e § utlänningslagen (1989:529) och som avser annan än den prövningen gäller, får det endast tas med uppgifter om

1. *påföljd som dömts ut eller genom godkänt strafföreläggande förelagts för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken,*

2. *misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, och*

3. *besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud.*

Statens invandrarverk skall informera den myndighet som lämnar utdraget att begäran avser annan än den prövningen gäller.

Tillägget i tredje stycket i denna paragraf är en konsekvens av utredningens förslag att SIV:s möjligheter att erhålla polisregisterutdrag beträffande referenspersonerna bör begränsas till vissa uppgifter. Endast uppgifter som är av betydelse vid tillståndsprövningen bör framgå av utdragen (se avsnitt 12.2.5). Det skall ankomma på SIV att informera den utlämnande myndigheten om att den begärda uppgiften avser en referensperson. Detta framgår av paragrafens fjärde stycke.

15.3 Förslaget till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)

17 § 7

Utdrag av Rikspolisstyrelsens polisregister meddelas på framställning av

7. chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill samt Utlänningsnämnden för utredning i ärende om prövning enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen (1989:529), i fråga om den som prövningen gäller *och i fråga om annan än denne i ärenden som avses i 2 kap. 4 § andra stycket och 4 e § utlänningslagen,*

Ändringen i paragrafen är föranledd av utredningens förslag att chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill och Utlänningsnämnden skall ha samma rätt som SIV att erhålla polisregisterutdrag beträffande referenspersoner.

19 a §

I utdrag som begärs av chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill eller Utlänningsnämnden med stöd av 17 § 7 i denna kungörelse, i fråga om annan än den prövningen gäller, får det endast tas med uppgifter om

- 1. påföljd som dömts ut eller genom godkänt strafföreläggande förelagts för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken,*
- 2. misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, och*
- 3. besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud.*

Chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill eller Utlänningsnämnden skall informera den myndighet som lämnar utdraget att begäran avser annan än den prövningen gäller.

I paragrafen som är ny införs begränsningar av de uppgifter i polisregisterutdrag som lämnas till chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill och Utlänningsnämnden när utdragen avser referenspersoner. Begränsningarna är desamma som gäller för SIV enligt 3 § tredje stycket polisregisterlagen.

Del V

Bilagor

Kommittédirektiv

Möjligheterna att i s.k. anknytningsärenden använda belastningsuppgifter om i Sverige bosatta personer

Dir.
1996:8

Beslut vid regeringssammanträde den 15 februari 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall undersöka hur man kan undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person, när risken bedöms som påtaglig att den utländska medborgaren kommer att utsättas för misshandel eller annan kränkande behandling av den här bosatta personen.

Utredaren skall

- kartlägga omfattningen av problemet att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person som kan befaras utsätta dem för misshandel eller annan kränkande behandling,
- utreda vilken inverkan en s.k. sprucken anknytning under dessa förhållanden har för frågan om uppehållstillstånd,
- undersöka vilka möjligheter det nuvarande regelsystemet erbjuder att komma till rätta med problemen,
- utröna om det i dag förekommer att uppgifter om brottslighet hos den i Sverige bosatta personen beaktas och överväga lämpligheten av att begära in belastningsuppgifter om den i Sverige bosatta personen,
- överväga hur eventuellt inhämtade belastningsuppgifter bör användas,

- undersöka hur skyddet för den som ansöker om uppehållstillstånd skall kunna förbättras samtidigt som parternas integritet och deras rätt till skydd för sitt privatliv åsidosätts i så liten utsträckning som möjligt, och
- lägga fram de författningsförslag som eventuellt behövs.

Bakgrund

Från bl.a. kvinnoorganisationer, kvinnojourer och sociala myndigheter har från tid till annan uppgetts att kvinnor som beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man i vissa fall utsätts för misshandel eller annan kränkande behandling av mannen. Det har även hävdats att vissa män upprepade gånger inleder förhållanden med utländska kvinnor som de sedan misshandlar. Det har vidare gjorts gällande att de utländska kvinnorna i många fall känner sig tvingade att stanna kvar i förhållandet därför att de, i enlighet med reglerna om så kallad uppskjuten invandringsprövning, beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som blir permanent först om förhållandet varat i två år.

Frågan har även uppmärksammats i motioner till riksdagen. Krav har därvid framförts att Invandrarverket regelmässigt skall få tillgång till innehållet i kriminalregister eller polisregister för att kunna beakta eventuella belastningsuppgifter vid handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Justitieutskottet har avstyrkt motionerna (bet. 1993/94:JuU 19 och bet. 1994/95:JuU21). Utskottet motiverade vid första tillfället sitt ställningstagande bl.a. med att det inte har beredningsansvaret för frågor om uppehållstillstånd. Vid det andra tillfället anförde utskottet att frågan var under övervägande i regeringskansliet. Även från Invandrarverket har framförts att det finns behov av att få tillgång till registeruppgifter för att beakta dessa vid handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Frågan har tidigare behandlats bl.a. i en rapport från Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och i en rapport från Invandrarverket. Regeringen gav i april 1988 DO i uppdrag att förutsättningslöst utreda behovet av åtgärder mot s.k. etnisk konfliktförmedling (dnr IP 1509/88). I utredningen som redovisades i februari 1989 ingår bl.a. ett avsnitt som behandlar frågan om registrering av "anknytningspersoner" - det vill säga männen i Sverige - i utlänningsärenden och sekretesskyddet i sådana ärenden. DO ansåg i och för sig att informationen om den i Sverige bosatte parten skulle kunna användas i syfte att förskona kvinnan från något som skulle kunna komma att inträffa i framtiden. DO fann emellertid under

hänvisning till såväl praktiska aspekter som integritetshänsyn att prövningen vid handläggningen av anknytningsärenden inte borde skärpas ytterligare. I rapporten från Invandrarverket "Kvinna och Invandrare", från december 1992 gjordes bedömningen att det bör vidtas åtgärder för att förebygga den kränkande behandling en del utländska kvinnor utsätts för när de beviljats uppehållstillstånd här på grund av anknytning. En sådan åtgärd skulle enligt Invandrarverket kunna vara att polisen vid sin utredning av anknytningsfall regelmässigt tar ut ett polisregisterutdrag om mannen.

Nuvarande ordning

Utlänningslagen

Enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529) får uppehållstillstånd bl.a. ges till en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person. Bestämmelsen innebär således inte någon ovillkorlig rätt för anhöriga att få tillstånd och inte heller anger den vilka anhöriga som avses. Av förarbetena till utlänningslagen framgår att som nära anhörig skall räknas bl.a. make/maka eller sambo. Make eller sambo till en person som är bosatt i Sverige beviljas regelmässigt uppehållstillstånd. När uppehållstillstånd söks på grund av en nyligen etablerad anknytning till en här bosatt person tillämpas dock ordningen med s.k. uppskjuten invandringsprövning. Denna ordning innebär att utlänningen ges uppehållstillstånd för sex månader i taget under de första två åren. Om anknytningen till Sverige upphör under den perioden skall utlänningen i normalfallet återvända till hemlandet.

Den uppskjutna invandringsprövningen infördes i mitten av 1970-talet i ett försök att komma till rätta med skenäktenskap och skenförhållanden som blivit ett allt större problem sedan regleringen av invandringen skärpts i början av 1970-talet.

En förutsättning för att tillstånd skall beviljas på grund av anknytning till make eller sambo i ett förhållande som inte är etablerat sedan tidigare, är att förhållandet bedöms som seriöst. Härvid beaktas bl.a. fakorer som bekantskapstid och hur väl parterna känner varandra. Vid prövningen av om ett äktenskap eller samboförhållande är att bedöma som seriöst skall även beaktas seder och bruk i andra länder.

Om förhållandet upphör före tvåårsperiodens utgång skall hänsyn tas till omständigheter som kan göra att utlänningen ändå bör tillåtas stanna i Sverige. Sådana omständigheter kan vara att det finns barn i förhållandet, att utlänningen blivit väl etablerad på arbetsmarknaden, att en kvinna blivit misshandlad av sin partner eller att en kvinna riskerar att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet.

Register- och sekretesslagstiftning

Myndigheters och andras tillgång till belastningsregister är av integritetsskäl starkt begränsad.

I 7 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) föreskrivs att sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller register som förs enligt lagen (1965:94) om polisregister m.m. för uppgift som har tillförts registret. Vidare stadgas att för utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i lagen om polisregister m.m. och i förordning som har stöd i sådan lag samt att föreskrifterna i 14 kap. inte gäller i fråga om sekretessen enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen.

I 3 § första stycket i lagen om polisregister m.m. stadgas bl.a. att utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister skall meddelas när framställningen om det görs av den centrala utlänningsmyndigheten. Av 10 § framgår att den som med stöd av denna lag fått del av uppgifter ur polisregister om någon annans personliga förhållanden inte obehörigen får röja dessa. Vidare framgår att i det allmänna verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen.

Av 8 § lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister följer att registerutdrag skall lämnas efter framställning av bl.a. myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärder enligt utlänningslagen. Regeringen kan för ett visst fall eller för ett visst slag av ärenden lämna tillstånd till att registerutdrag även i andra fall lämnas till myndighet.

I 7 kap. 14 § sekretesslagen finns ett särskilt sekretesskydd för utländska medborgare. I första stycket föreskrivs att sekretess gäller för uppgifter som rör utlännningar, om det kan antas att röjandet av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlännningar. Sekretessen enligt denna bestämmelse gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna förekommer.

Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess bl.a. i verksamhet för kontroll över utlännningar för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan att den enskilde eller någon som står honom eller henne nära lider men. Till verksamhet för kontroll över utlännningar räknas ärenden om uppehållstillstånd. Sekretess enligt detta stycke gäller inte bara uppgifter som är att hänföra till den utlännings som ett ärende avser, utan också uppgifter om andra personers förhållanden. Uppgifter ur polisregister som lämnas till Invandrarverket kan vara sekretessbelagda hos verket med stöd av bestämmelserna i denna paragraf.

Av 14 kap. 5 § sekretesslagen följer slutligen att sekretess inte hindrar att en sökande, klagande eller annan part i ett mål eller ärende

hos domstol eller myndighet tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. Vidare stadgas att undantag skall göras om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs. I sådant fall skall myndigheter på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, om det behövs för att parten skall kunna tillvarata sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse sekretessen skall skydda.

Behovet av utredning

De signaler om problem i vissa anknytningsärenden som förts fram i den allmänna debatten måste tas på allvar. Det kan inte accepteras att utländska medborgare, ofta kvinnor, lockas till Sverige av personer, ofta män, som kan befaras misshandla dem eller på annat sätt behandla dem illa. Som underlag för en rättvisande bedömning av hur de påtalade missförhållandena skall kunna åtgärdas krävs till att börja med en undersökning av problemens vidd. Omfattningen av missförhållandena behöver därför kartläggas noggrant. Även möjligheterna att åtgärda problemen inom det nuvarande regelsystemets ram behöver analyseras.

I den allmänna debatten har som nämnts stundom kritik riktats mot ordningen med uppskjuten invandringsprövning. Kritikerna har hävdats att denna ordning tvingar utländska kvinnor att stanna kvar hos män som behandlar dem illa. Syftet med den uppskjutna invandringsprövningen är att förhindra missbruk av rätten till invandring i Sverige. Utan överdrift kan sägas att det torde vara svårt att upprätthålla kraven på en reglerad invandring, om ett äktenskap eller samboförhållande automatiskt skulle medföra att ett permanent uppehållstillstånd omedelbart beviljades. Frågan om uppskjuten invandringsprövning har därtill nyligen bedömts av den parlamentariskt sammansatta Flyktingpolitiska kommittén. Kommittén förordar i betänkandet Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv (SOU 1995:75 s. 164) att systemet med uppskjuten invandringsprövning bör behållas. Mot denna bakgrund bör den nu aktuella utredningens förslag inte innefatta överväganden om uppskjuten invandringsprövning.

Frågan om Invandrarverket skall ha möjlighet att begära in, beakta och vidarebefordra belastningsuppgifter är komplicerad. Uppgifterna om att personer som kommer till Sverige med anledning av att de inlett ett förhållande med en här bosatt person utsätts för misshandel eller annan kränkande behandling måste tas på allvar. Å ena sidan krävs åtgärder för att förhindra sådana övergrepp. Å andra sidan måste undvikas att eventuella åtgärder för att försöka förhindra fenomenet blir av ett sådant slag att parternas rätt till integritet och privatliv äventyras. Principiella invändningar kan till att börja med re-

sas mot att belastningsuppgifter begärs in om den som inte är part i ärendet. Det går inte heller att bortse ifrån att det kan vara en grannliga uppgift att avgöra vilka belastningsuppgifter som kan ha relevans.

Utredningsuppdraget bör anförtros en särskild utredare.

Uppdraget

Utredaren skall kartlägga hur vanligt det är att utländska medborgare, ofta kvinnor, blir utsatta för övergrepp i dessa sammanhang och hur vanligt det är att samma person, ofta en man, gör sig skyldig till upprepade övergrepp. Vidare skall de utsatta personernas medborgarskap kartläggas. Utredaren skall även undersöka vilken inverkan en s.k. sprucken anknytning har på uppehållstillståndet under dessa förhållanden, dvs. i vilken omfattning ett uppehållstillstånd i dessa sammanhang förlängs respektive inte förlängs då anknytningen upphört. Kartläggningen bör i möjligaste mån redovisas uppdelad på kön.

Utredaren skall vidare analysera om man utifrån nuvarande regelsystem kan komma till rätta med problemen, t.ex. genom att sprida information i de ursprungsländer som är vanligast förekommande i dessa sammanhang. Utredaren skall vidare undersöka Invandrarverkets möjligheter att begära in belastningsuppgifter om den i Sverige boende personen samt ta reda på om, och i så fall i vilken utsträckning, det i dag förekommer att uppgifter av detta slag beaktas.

Utredaren skall även överväga om Invandrarverkets registeråtkomst bör förändras och hur eventuellt inhämtade registeruppgifter skall användas. En tänkbar variant är att uppgifterna används som underlag av Invandrarverket vid bedömningen av om förhållandet är seriöst. Uppgifterna skulle även kunna delges den utländska medborgaren i samband med att han eller hon ansöker om uppehållstillstånd, för att den sökande skall beredas möjlighet att ta ställning till en återkallelse av ansökan. Därvid skall också beaktas om möjligheten att inskaffa och vidarebefordra belastningsuppgifter bör anförtros andra myndigheter än Invandrarverket. I detta sammanhang måste också övervägas vilka typer av brott som bör beaktas och i vilken utsträckning belastningsuppgifter bör delges den sökande.

Syftet med uppdraget är främst att få till stånd ett skydd för de drabbade. Behovet av att skydda dem måste dock noga vägas mot båda parternas rätt till integritet och rätt till skydd för sitt privatliv. En viktig del av uppdraget är därför att undersöka hur skyddet för de utländska medborgarna skall kunna ökas samtidigt som parternas integritet och privatliv åsidosätts i så liten utsträckning som möjligt.

Utredaren skall samråda med och följa arbetet i utredningen om registrering av påföljder m.m. (Ju 1995:01).

Regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) samt jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) skall även beaktas.

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 31 mars 1997.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Utlänningsnämndens praxis - referat från praxis-samlingen "Utlänningsärenden - Praxis", 1995 års utgåva samt supplement 1

NR 1

UN 85

Anknytning - humanitära skäl

En tillståndsgrundande anknytning till äkta make i Sverige har upphört efter två månaders vistelse i landet, bl.a. på grund av att sökanden och hennes son behandlats illa av maken. Fortsatt uppehållstillstånd har inte beviljats.

2 kap. 4 § första stycket 2 UtlL; prop. 1983/84:144 s. 73

A och B - 32 år och 7 år, båda medborgare i Thailand - reste in i Sverige den 22 augusti 1991. De hade beviljats tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd för tiden den 23 juli 1991 till den 23 januari 1992. Tillståndet var grundat på A:s anknytning till Sverige genom äktenskap med en svensk medborgare. När A och B ansökte om förlängt tillstånd den 3 januari 1992 framgick att A inte längre sammanbodde med sin make och att äktenskapet var under upplösning. Som grund för förlängningsansökan åberopade A och B anknytning till Sverige samt humanitära skäl

SIV (byråsekreteraren *Gunilla Leijon*) anförde i beslut den 16 januari 1992: *Bedömning.* A:s anknytning till Sverige är inte tillräcklig för att hon skall få stanna här, med tanke på att hon har föräldrar och ytterligare barn i Thailand medan hon saknar anhöriga i Sverige. Inte heller finns annan grund för uppehållstillstånd. Ansökningarna om uppehållstillstånd skall följaktligen avslås och A och B utvisas. Beslutet om utvisning bör förenas med ett tidsbegränsat återreseförbud.

Beslut. A:s och sonen B:s ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd avslås. A jämte barnet utvisas enligt 4 kap. 3 § UtlL.

A och hennes son förbjuds att före den 1 november 1994 återvända till Sverige utan tillstånd av SIV. Verkställighet skall ske till hemlandet, om A och B inte visar att mottagande kan ske i ett annat land.

A fullföljde talan hos UN och yrkade att utvisningen skulle upphävas och att hon och barnet skulle beviljas uppehålls- och arbetstillstånd. A uppgav i överklagandet att hennes mor var avliden och att fadern var omgift. A gav in till UN ett BPU-intyg utfärdat den 15 februari 1993. Ett flertal personer vädjade i ärendet.

UN (ordföranden *Gerhard Wikrén* samt ledamöterna *Ove Karlsson och Erik Lundquist*) anförde i beslut den 6 maj 1993: A reste in i Sverige den 22 augusti 1991. Hon hade då beviljats uppehålls- och arbetstillstånd fram till den 23 januari 1992 grundat på anknytning genom äktenskap med en svensk medborgare. Av utredningen i ärendet framgår att makarna sedan november 1991 inte längre sammanbodde. A har som skäl till att förhållandet upphörde bl.a. angivit att hon och hennes son blev illa behandlade av maken.

A:s tillståndsgrundande anknytning till Sverige upphörde efter drygt två månader, således långt innan den normalt tvååriga prøvotidens utgång. Den anknytning till Sverige som A och hennes son nu åberopar är inte tillräcklig för att tillstånd skall beviljas på denna grund.

Inte heller de humanitära skäl som åberopas i ärendet är sådana att grund för uppehållstillstånd föreligger.

Beslut. UN avslår överklagandet.

NR 2

UN 194

Brusten anknytning - misshandel

När ett allvarligt menat äktenskap eller seriöst sammanboende upplöses efter kortare tid än två år och fråga uppkommer om att inte förlänga tillståndet, beaktas i förekommande fall sådana omständigheter av humanitär natur som talar för en förlängning.

2 kap. 4 § första stycket 1 och 2 UtlL; prop. 1983/84:144 s. 73

A - 32 år och medborgare i Syrien - och hennes barn B - 5 år och medborgare i Irak - reste in i Sverige den 29 januari 1992 med tidsbegränsat uppehållstillstånd till den 16 juni 1992 vilket var grundat på anknytning till A:s och B:s man/far, som var bosatt i Sverige.

SIV (avdelningsdirektören *Rose-Marie Andersson*) antecknade i beslut den 22 september 1993: *Ansökan och utredning*. Vid ansökan om förlängt uppehållstillstånd i maj 1992 framkom det att A hade separerat från sin make. Maken hade redan efter ett par dagar börjat bete sig illa mot A och i april 1992 flyttade A ifrån maken. Den 18 augusti 1993 föll dom på äktenskapsskillnad och då tilldömdes A ensam vårdnad om sonen. B:s far har uttryckligen sagt att han inte vill ha något med sonen eller A att göra. Han har av sagt sig all umgängesrätt till sonen.

A anför även att den före detta maken har förtalat henne i hemlandet och att hon på grund av detta samt att hon är en frånskild mor skulle bli totalt utstött. Hennes familj har tagit avstånd ifrån henne.

A uppger att hon, trots att hon är utbildad kemist, inte kommer att få något arbete i hemlandet då hon under sin studietid umgicks med oppositionella och inte är medlem av det styrande Baathpartiet. A har också vid ett tillfälle blivit förhörd av säkerhetspolisen.

I ärendet anför också att sonen har vistats på ett daghem sedan mars 1992 samt att han talar bra svenska och i övrigt anpassat sig till svenska förhållande.

Bedömning. A:s sociala situation i hemlandet är inte av sådan art att den kan berättiga till uppehållstillstånd på humanitär skäl.

A och B har vistats i Sverige sedan den 29 januari 1992. Inte heller vistelsetiden kan utgöra grund för att bevilja uppehållstillstånd i Sverige då de inte har vistats här så länge att de kan sägas ha fått sådan anknytning till Sverige att uppehållstillstånd kan meddelas på denna grund.

De politiska skäl som anförs av A är inte sådana att hon kan anses vara flykting enligt 3 kap. 2 § UtIL. Inte heller föreligger sådana omständigheter som avses i 3 kap. 1 § 3 samma lag.

Eftersom A och B numera saknar tillståndsgrundande anknytning till Sverige och det inte heller finns annan grund för att bevilja uppehållstillstånd skall deras ansökningar om uppehållstillstånd avslås och de skall då utvisas. Beslutet bör förenas med återreseförbud.

Beslut. A:s och B:s ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd avslås. A och B utvisas enligt 4 kap. 3 § UtIL. De förbjuds enligt 4 kap. 14 § samma lag att under en tid av två år från SIV:s beslut återvända till Sverige utan tillstånd av SIV. Om inte A och B visar att mottagande kan ske i ett annat land, skall verkställighet ske till hemlandet.

A fullföljde talan hos UN och yrkade att utvisningen och återreseförbudet skulle upphävas och att hon och barnet skulle beviljas uppehålls- och arbetstillstånd.

UN (ordföranden *Allan Johansson* samt ledamöterna *Göthe Andersson och Christel Hammar*) antecknade i beslut den 11 april 1994: A har i överklagandet vidhållit sina skäl samt därutöver uppgivit bl.a. följande. Hon är utesluten ur familjegemenskapen och hennes bror har uttryckligen sagt att hon inte skall återvända till Syrien. F.d. maken har uttalat sig mycket nedsättande om A och bl.a. uttalat att han skall se till att A skickas tillbaka till Syrien och att sonen stannar kvar i Sverige. F.d. maken har vidare dömts för misshandel av A till en månads fängelse.

A anför vidare att det av uttalanden i förarbetena framgår att t.ex. situationen för misshandlade kvinnor och kvinnor som riskerar att bli utstötta i hemlandet skall beaktas då tillståndsfrågan prövas sedan ett förhållande avbrutits före tvåårsperiodens utgång.

A åberopar även humanitära skäl och har till stöd för dessa givit in ett läkarintyg utfärdat den 20 december 1993 av leg.läkare C. C anför bl.a. att A lever under stark psykisk press och har därför svårt att hålla ihop sig själv som person.

A har i ärendet givit in dels ett intyg från Arbetsförmedlingen där det framgår att hon är anställd som lärarmedhjälp under vårterminen 1994, dels ett intyg från sonen B:s daghem. A har slutligen åberopat anknytning till en man bosatt i Sverige.

Skäl. UN delar SIV:s bedömning att de politiska skäl som A anført inte är sådana att hon och hennes son kan anses vara flyktingar enligt 3 kap. 2 § UtIL och att det inte heller föreligger sådana omständigheter som avses i 3 kap. 1 § 3 samma lag.

När ett allvarligt menat äktenskap eller seriöst sammanboende upplöses efter kortare tid än två år och fråga uppkommer om att inte förlänga tillståndet, beaktas i förekommande fall sådana omständigheter av humanitär natur som talar för en förlängning.

Hänsyn bör i det enskilda fallet tas till samtliga omständigheter, främst till om utlänningen har misshandlats eller annars blivit illa behandlad under sammanboendet, om det finns barn i förhållandet, om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet eller om han eller hon har hunnit bli väl etablerad i arbetslivet. Ju närmare tvåårstiden äktenskapet eller sammanboendet har kommit att vara, desto lägre krav bör kunna ställas på tyngden av sådana tillkommande omständigheter av humanitär natur som talar för att utlänningen skall tillåtas stanna kvar (se prop. 1983/84:144 s. 73).

UN delar SIV:s bedömning att A och hennes son numera saknar tillståndsgrundande anknytning till Sverige.

UN finner emellertid med hänsyn till att det i ärendet föreligger sådana omständigheter av humanitär natur som anförts ovan att A och hennes son bör tillåtas att stanna i Sverige.

Beslut. UN upphäver utvisningen. Det ankommer på SIV att besluta i tillståndsfrågan.

NR 3

UN 100

Anknytning - äktenskap

Den omständigheten att ett äktenskap inte är formellt upplöst saknar betydelse i anknytningsärenden. Pågående rättsprocesser grundar inte heller rätt till uppehållstillstånd.

2 kap. 4 § första stycket 1 och 4 kap. 15 § UtlL.

A - 29 år - från Ryssland, reste in i Sverige den 24 maj 1991 med ett uppehållstillstånd som var gällande till och med den 26 oktober 1991. Tillståndet var grundat på A:s anknytning hit genom äktenskap med en svensk medborgare.

SIV (avdelningsdirektören *Anders Rydén*) anförde i beslut den 30 juni 1992: *Skälen för beslutet.* A:s make har efter A:s ankomst till Sverige klart uttalat att han inte avser att fortsätta samlevnaden med A. Oaktat att parterna fortfarande är bosatta på samma adress, finner inte SIV att förhållandet har den karaktären att fortsatt uppehållstillstånd kan

medges. Eftersom A numera saknar tillståndsgrundande anknytning till riket och det inte heller finns annan grund för att bevilja uppehållstillstånd skall hennes ansökan om uppehållstillstånd avslås och A skall då utvisas.

Beslut. A:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd avslås. A utvisas enligt 4 kap. 3 § UtL.

A fullföljde talan hos UN och yrkade att utvisningen skulle upphävas och att hon i första hand skulle beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och i andra hand permanent uppehållstillstånd.

UN (ordföranden *Håkan Sandesjö* samt ledamöterna *Maud Björnemalm* och *Jaan Vilval*) antecknade i beslut den 8 februari 1993: A har anfört bl.a. följande: Hon flyttade till Sverige för att leva tillsammans med sin make som är svensk medborgare. Maken har misshandlat henne och har numera kastat ut henne från det gemensamma hemmet. En rättslig process förs i Sverige angående hennes äktenskap då hon vägrat äktenskapsskillnad och hon för i samband med denna process mål om underhåll och bodelning. A åberopar anknytning till Sverige genom att hon fortfarande är rättsligt bunden till sin make. I vart fall kan inte hennes anknytning till maken ha upphört på grund av att hennes make ingett en stämningsansökan.

A anför vidare att hon måste ges möjlighet att få slutföra talan i dessa processer vilket hon inte kan om hon utvisas från Sverige. A menar att det är oförenligt med rättssäkerhetens krav att en make kan undgå befogade och familjerättsligt grundade krav med hjälp av UtL:s regler om anknytning. A åberopar vidare att brottmålsprocess pågår i anledning av att maken misshandlat henne och hon måste anses ha rätt att få slutföra denna process.

Hon har vidare åberopat anknytning till Sverige genom att hon är etablerad på arbetsmarknaden och har till UN ingivit intyg från LAN att hon har rätt till kontant arbetslöshetsunderstöd.

A åberopar vidare humanitära skäl knutna till sin psykiska hälsa och har till UN ingivit bl.a. journalanteckningar från en vårdcentral.

Skäl. UN konstaterar att A:s och hennes makes faktiska sammanboende har upphört. Inte heller i övrigt föreligger sådan anknytning till Sverige enligt 2 kap. 4 § första stycket 1 UtL att hon kan tillåtas stanna kvar i landet. Den omständigheten att äktenskapet ännu inte är formellt upplöst saknar i detta sammanhang betydelse.

Vidare får A anses ha möjlighet att resa in tillfälligt i landet, om hennes närvaro krävs och det inte räcker med det utsedda ombudets närvaro, vid de åberopade förhandlingarna. Inte heller i övrigt finns humanitära skäl eller andra skäl att bevilja uppehållstillstånd.

Beslut. UN avslår överklagandet.

NR 4

UN 268

Uppskjuten invandringssprövning - samboendet upphört

I fall där utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd grundat på anknytning genom samboende med en här bosatt person (uppskjuten invandringssprövning) och där förhållandet upphört före tvåårstidens utgång bör, vid frågan om fortsatt tillstånd skall medges, hänsyn tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet, främst om utlänningen har misshandlats eller annars blivit illa behandlad under samboendet, om det finns barn med i förhållandet, om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet eller om han eller hon hunnit bli väl etablerad i arbetslivet.

2 kap. 4 § första stycket 1 UtL; prop. 1983/84:144 s. 73 f.

A och hennes dotter B - 35 resp. 7 år och medborgare i Iran - reste in i Sverige den 7 november 1991 med ett gällande tidsbegränsat uppehållstillstånd grundat på A:s anknytning till sin i Sverige bosatte make. A:s och B:s uppehållstillstånd förlängdes därefter i omgångar t.o.m. den 3 december 1993.

SIV (avdelningsdirektören *Inger Hultberg*) antecknade i beslut den 25 maj 1994: *Ansökan och utredning*. När A och B ansökte om förlängt uppehållstillstånd framkom att A:s förhållande till maken upphört. B är inte makens biologiska barn. A kommer att ansöka om äktenskaps-skillnad från maken. Hösten 1992 reste A och barnet till Iran. Mannen kom efter en vecka senare och stannade till maj 1993. Hustrun och barnet återkom till Sverige i oktober 1993. Makens önskan var att barnet inte skulle följa med tillbaka till Sverige. A:s och hennes dotters önskan är att fortsätta bo i Sverige. A och B åberopar nu humanitära skäl för att få kvarstanna i Sverige.

Bedömning. A och B saknar numera tillståndsgrundande anknytning till Sverige. Eftersom det inte heller finns annan grund för att bevilja uppehållstillstånd skall ansökan om uppehållstillstånd avslås och A med barn skall då utvisas. Beslutet bör förenas med återreseförbud.

Beslut. A:s och B:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd avslås. A och B utvisas enligt 4 kap. 3 § UtL. De förbjuds enligt 4 kap. 14 § samma lag att under en tid av två år från SIV:s beslut återvända till

Sverige utan tillstånd av SIV. Om inte A och B visar att mottagande kan ske i ett annat land, skall verkställighet ske till hemlandet.

A fullföljde talan hos UN och yrkade att utvisningen skulle upphävas och att hon och barnet skulle beviljas uppehålls- och arbetstillstånd.

UN (ordföranden *Eva Cernoch* samt ledamöterna *Karin Bonnedahl* och *Manfred Karlsson*) antecknade i beslut den 5 maj 1995: A har i överklagandet vidhållit tidigare anförda skäl. Hon anför vidare bl.a. att hon tror att mannen, som nu vistats i Iran sedan början av år 1994, har för avsikt att stanna där under en lång tid. Hon ser framför sig ett fortsatt tvångsmässigt äktenskap med honom om hon tvingas återvända till Iran. Mannen vill försvåra förhållandena för henne i hemlandet och smutskastar henne inför vänner och bekanta genom att sprida ut rykten om att hon för ett klandervärt och omoraliskt leverne i Sverige. A riskerar därför att utsättas för bestraffning vid ett återvändande till hemlandet. Mannen kommer inte att medge henne äktenskapsskillnad.

A har till UN givit en kopia av en handling från sin make med stämpel från officiell myndighet i Iran. Hon uppger att hon uppfattar den av maken avfattade texten som hotfull.

A:s make har sänt ett brev till UN av vilket framgår att han befinner sig i Iran sedan oktober 1994 och att han fått reseförbud i avvaktan på att hustrun återvänder till Iran och personligen gör upp om deras skilsmässa.

A åberopar att hennes dotter snart gått sitt första år i svensk skola. Dottern har mest svenska kamrater och har förankrat sig väl i Sverige. Om hon tvingas återvända till Iran kommer hon att ligga efter ca två skolår.

A anför slutligen att hon skall beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl eftersom hon varit så nära ett permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det kan inte vara på det sättet att en månad skall ha avgörande betydelse huruvida tillstånd skall beviljas eller inte.

Skäl. I prop. 1983/84:144 Invandrings- och flyktingpolitiken (s. 73 f.) anförts att det är uppenbart att ordningen med uppskjuten invandringsprövning för den utlänning som berörs kan medföra allvarliga svårigheter i de fall då förhållandet mellan parterna försämras eller bryts före tvåårstidens utgång. I sådana situationer bör därför enligt föredragande statsrådet hänsyn tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet, främst om utlänningen har misshandlats eller annars blivit illa behandlad under sammanboendet, om det finns barn i förhållandet, om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet eller om han eller hon hunnit bli väl etablerad i arbetslivet.

Av utredningen i ärendet framgår att A och hennes dotter beviljats fyra tidsbegränsade uppehållstillstånd om sex månader vardera grundade på A:s anknytning till sin Sverige bosatte make. A och B har under en stor del av den tid de haft uppehållstillstånd i Sverige vistats i Iran och då inte hela tiden tillsammans med A:s make. Av utredningen i ärendet framgår även att B:s biologiska far är bosatt i Iran och att varken B eller hennes mor har någon släkt i Sverige.

Vid en samlad bedömning av vad A anfört och vad som i övrigt förekommit i ärendet finner UN att hon och hennes dotter inte har rätt till uppehållstillstånd här i landet. Överklagandet skall därför avslås.

Återreseförbudet bör i enlighet med gällande praxis förlängas till att gälla två år från UN:s beslut.

Beslut. UN avslår överklagandet. UN förbjuder A och B att under en tid av två år från UN:s beslut återvända till Sverige utan tillstånd av SIV.

Utdrag av protokoll från Anknytningsutredningens hearīingar med kvinnojourer och företrädare för social- tjänsten och olika samverkansgrupper inom sjukvården

Närvarande

Hearing i Stockholm den 29 maj 1996

Marja Antonsson, kvinnojouren i Västerås
Angela Beausang, ROKS
Maria Eriksson, kvinnojouren i Uppsala
Eva Gunnarsson, kvinnojouren i Järfälla
Bernardita Nunez, Alla kvinnors hus, Stockholm
Brigitte Nygren, kvinnojouren i Borlänge

Hearing i Umeå den 4 september 1996

Anki Ferm, kvinnojouren i Lyckselse
Gudrun Lindfors, kvinnojouren i Sundsvall
Margit Löfgren, kvinnojouren i Luleå
Gunilla Nordenfors, kvinnojouren i Umeå
Alice Näslund, kvinnojouren i Örnsköldsvik
Rita Wallmark, kvinnojouren i Örnsköldsvik

Hearing i Stockholm den 11 september 1996

Annika Borg, Jourhemmet för kvinnor i Stockholm
Ingrid Claesson, Rikskvinnocentrum, Uppsala
Gun Heimer, Rikskvinnocentrum, Uppsala
Maja Höjer, Projekt Frideborg/socialjouren i Norrköping
Else Jermo, Informations och mottagningsenheten, Solna
Gunilla Sefflin, Södersjukhusets akutmottagning
Marja Sevenius, Riksförbundet för personal från invandrarbyråer och
flyktingmottagningar (RIB)
Ann-Marie Wallberg, Jourhemmet för kvinnor i Stockholm

Hearing i Malmö den 18 oktober 1996

Christina Charlin, kvinnojouren i Helsingborg
Ingrid Fredriksson, kvinnojouren i Malmö
Åsa Hylén, kvinnojouren i Helsingborg
Ingegärd Johansson, kvinnojouren i Ljungby
Ellen Jörgensen, kvinnojouren i Kristianstad
Birgit Magnusson, kvinnojouren i Helsingborg
Evy Svensson, Kvinnojouren i Malmö
Birgit Westerling, kvinnojouren i Halmstad

Hearing i Göteborg den 10 januari 1997

Ingela Malm Colliander, kvinnojouren i Mölndal
Annika Lindström, kvinnojouren i Trollhättan
Eivor Lundberg, kvinnojouren i Borås
Maj Marklund, kvinnojouren i Kungälv
Astrid Uppström, kvinnojouren i Borås
Stina Wassberg, kvinnojouren i Alingsås

SIV:s register avseende personer med beslut
om uppskjuten invandringsprövning år 1992

Personer med beslut om uppskjuten invandrarprövning 1992

år	1992
intervall	(Alla)

	kön		
	K	M	Totalt
medborgarskapsland			
POLEN	663	98	761
JUGOSLAVIEN	170	251	421
THAILAND	388	23	411
IRAN	297	56	353
TURKIET	159	152	311
STORBRITANNIEN	74	214	288
FORENTA STATERNA	119	148	267
MAROCKO	89	134	223
RYSKA FEDERATIONEN	167	15	182
IRAK	169	10	179
LIBANON	126	42	168
FILIPPINERNA	160	5	165
SYRIEN	116	44	160
RUMÄNIEN	114	42	156
TYSKLAND	98	37	135
CHILE	66	60	126
GAMBIA	33	82	115
KINA	85	30	115
ETIOPIEN	84	22	106
TUNISIEN	28	72	100
GREKLAND	43	56	99
AUSTRALIEN	29	58	87
ALGERIET	28	54	82
STATSLÖS	54	27	81
FRANKRIKE	35	42	77
ITALIEN	25	50	75
BRASILIEN	61	12	73
INDIEN	49	23	72
SPANIEN	39	26	65
UNGERN	52	13	65
ESTLAND	52	10	62
PAKISTAN	37	23	60
SOMALIA	45	11	56
NEDERLÄNDERNA	26	29	55
SRI LANKA	44	10	54
BULGARIEN	41	10	51
BANGLADESH	34	16	50
CANADA	21	26	47
KROATIEN	17	27	44
EGYPTEN	14	28	42
PERU	22	17	39
VIETNAM	33	5	38
MAKEDONIEN	11	24	35
UKRAINA	34	1	35
IRLAND	15	17	32
UNDER UTREDNING	21	10	31
MALAYSIA	19	11	30
PORTUGAL	14	15	29
NYA ZEELAND	1	26	27
COLOMBIA	15	11	26
TJECKIEN	26	0	26
BOSNIEN-HERCEGOVINA	7	18	25
ISRAEL	8	17	25
JORDANIEN	10	14	24
NIGERIA	6	18	24
SCHWEIZ	12	12	24
KENYA	17	6	23
OKÄNT	17	4	21
ÖSTERRIKE	12	8	20
INDONESIEN	12	7	19
JAPAN	16	3	19
LETTLAND	18	1	19
ARGENTINA	10	8	18
GHANA	13	5	18
MEXICO	14	3	17
TJECKISKA OCH SLOVAKISKA FED	15	1	16
HONGKONG	8	7	15
URUGUAY	3	12	15
BOLIVIA	6	8	14
TANZANIA	6	8	14

medborgarskapsland	kön		Totalt
	K	M	
UGANDA	10	4	14
AZERBAJDZJAN	13	0	13
AFGHANISTAN	12	0	12
ECUADOR	7	4	11
EL SALVADOR	9	2	11
REP KOREA	11	0	11
SYDAFRIKA	9	2	11
ANGOLA	8	1	9
CUBA	3	6	9
SLOVAKIEN	8	1	9
TAIWAN	8	1	9
BELGIEN	4	4	8
ELFENBENSKUSTEN	1	7	8
ERITREA	8	0	8
SENEGAL	4	4	8
SUDAN	4	4	8
LITAUEN	6	1	7
ZIMBABWE	4	3	7
ARMENIEN	6	0	6
SINGAPORE	6	0	6
ZAIRE	6	0	6
ALBANIEN	4	1	5
HONDURAS	3	2	5
NICARAGUA	3	2	5
SLOVENIEN	5	0	5
SOVJETUNIONEN	3	2	5
TRINIDAD OCH TOBAGO	3	2	5
VENEZUELA	2	3	5
VITRYSSLAND	5	0	5
DOMINIKANSKA REPUBLIKEN	3	1	4
SEYCHELLERNA	1	3	4
SIERRA LEONE	1	3	4
TOGO	0	4	4
BARBADOS	0	3	3
BURKINA FASO	0	3	3
KAMBODJA	2	1	3
KAMERUN	3	0	3
KAZAKSTAN	3	0	3
LIBYEN	3	0	3
ZAMBIA	3	0	3
COSTA RICA	2	0	2
CYPERN	0	2	2
GEORGIEN	2	0	2
GUATEMALA	2	0	2
GUINEA-BISSAU	0	2	2
GUYANA	2	0	2
LAOS	2	0	2
MAURITIUS	2	0	2
MOCAMBIQUE	2	0	2
UZBEKISTAN	2	0	2
ANTIGUA OCH BARBUDA	1	0	1
BELIZE	0	1	1
BENIN	0	1	1
BOTSWANA	1	0	1
DJIBOUTI	0	1	1
DOMINICA	0	1	1
EKVATORIALGUINEA	1	0	1
FIJI	1	0	1
GRENADA	0	1	1
HAITI	0	1	1
KAP VERDE	1	0	1
KIRGISISTAN	1	0	1
LIBERIA	1	0	1
LUXEMBURG	1	0	1
MADAGASKAR	1	0	1
MALI	0	1	1
NEPAL	1	0	1
PARAGUAY	1	0	1
SAINT VINCENT OCH GRENADINERNA	0	1	1
SALOMONÖARNA	1	0	1
TURKMENISTAN	1	0	1
YEMEN	1	0	1
Totalt	4596	2471	7067

Personer med beslut om uppskjuten invandrarprövning 1992 som vid senare tillfälle fått PUT (fram till 30/6 -96)

år	1992
intervall	(Alla)

	kön		Totalt
	K	M	
medborgarskapsland			
POLEN	622	89	711
JUGOSLAVIEN	160	226	386
THAILAND	350	20	370
IRAN	270	41	311
TURKIET	152	142	294
MAROCKO	84	114	198
IRAK	162	8	170
RYSKA FEDERATIONEN	155	14	169
FÖRENTA STATERNA	73	90	163
LIBANON	121	39	160
STORBRITANNIEN	41	116	157
FILIPPINERNA	151	5	156
SYRIEN	108	42	150
RUMÄNIEN	105	36	141
KINA	80	29	109
CHILE	56	51	107
ETIOPIEN	74	17	91
GAMBIA	27	60	87
TYSKLAND	66	17	83
TUNISIEN	24	58	82
STATSLÖS	52	25	77
ALGERIET	25	46	71
BRASILIEN	55	10	65
INDIEN	42	21	63
ESTLAND	48	9	57
AUSTRALIEN	16	40	56
UNGERN	45	11	56
PAKISTAN	34	19	53
GREKLAND	27	25	52
SRI LANKA	42	9	51
SOMALIA	42	7	49
BANGLADESH	32	16	48
BULGARIEN	35	9	44
FRANKRIKE	18	24	42
KROATIEN	17	23	40
ITALIEN	13	25	38
VIETNAM	30	5	35
EGYPTEN	11	23	34
MAKEDONIEN	11	23	34
SPANIEN	20	14	34
UKRAINA	33	1	34
PERU	18	15	33
NEDERLÄNDERNA	16	16	32
CANADA	15	15	30
UNDER UTREDNING	21	8	29
MALAYSIA	16	11	27
TJECKIEN	24	0	24
BOSNIEN-HERCEGOVINA	6	16	22
NIGERIA	6	16	22
COLOMBIA	12	9	21
ISRAEL	8	13	21
PORTUGAL	10	11	21
IRLAND	8	11	19
OKÄNT	16	3	19
SCHWEIZ	9	10	19
JORDANIEN	8	10	18
KENYA	14	4	18
LETTLAND	16	1	17
GHANA	11	5	16
ARGENTINA	7	8	15
INDONESIEN	11	4	15
JAPAN	13	2	15
NYA ZEELAND	1	13	14
TANZANIA	5	8	13
UGANDA	9	4	13
ÖSTERRIKE	8	5	13
BOLIVIA	5	7	12
HONGKONG	6	6	12
MEXICO	11	1	12

	kön		
medborgarskapsland	K	M	Totalt
TJECKISKA OCH SLOVAKISKA FED	11	1	12
URUGUAY	3	9	12
AZERBAJDZJAN	11	0	11
ECUADOR	7	4	11
EL SALVADOR	9	1	10
AFGHANISTAN	9	0	9
REP KOREA	9	0	9
SLOVAKIEN	8	1	9
CUBA	3	5	8
ERITREA	8	0	8
SENEGAL	4	4	8
SUDAN	4	4	8
SYDAFRIKA	6	2	8
TAIWAN	7	1	8
ANGOLA	5	1	6
ELFENBENSKUSTEN	1	5	6
LITAUEN	6	0	6
ALBANIEN	4	1	5
ARMENIEN	5	0	5
HONDURAS	3	2	5
SINGAPORE	5	0	5
SOVJETUNIONEN	3	2	5
VENEZUELA	2	3	5
ZAIRE	5	0	5
ZIMBABWE	3	2	5
BELGIEN	2	2	4
NICARAGUA	2	2	4
SIERRA LEONE	1	3	4
SLOVENIEN	4	0	4
TOGO	0	4	4
TRINIDAD OCH TOBAGO	2	2	4
VITRYSSLAND	4	0	4
DOMINIKANSKA REPUBLIKEN	2	1	3
KAMBODJA	2	1	3
KAMERUN	3	0	3
KAZAKSTAN	3	0	3
LIBYEN	3	0	3
SEYCHELLERNA	1	2	3
BURKINA FASO	0	2	2
COSTA RICA	2	0	2
GEORGIEN	2	0	2
GUATEMALA	2	0	2
GUYANA	2	0	2
LAOS	2	0	2
MAURITIUS	2	0	2
MOCAMBIQUE	2	0	2
ZAMBIA	2	0	2
ANTIGUA OCH BARBUDA	1	0	1
BARBADOS	0	1	1
BENIN	0	1	1
DJIBOUTI	0	1	1
DOMINICA	0	1	1
FIJI	1	0	1
GRENADA	0	1	1
GUINEA-BISSAU	0	1	1
KIRGISISTAN	1	0	1
LIBERIA	1	0	1
MADAGASKAR	1	0	1
MALI	0	1	1
NEPAL	1	0	1
PARAGUAY	1	0	1
SALOMONÖARNA	1	0	1
UZBEKISTAN	1	0	1
YEMEN	1	0	1
Totalt	4035	1905	5940

Personer med beslut om uppskjuten invandrarprövning 1992 för vilka senare fråga om avlägsnande tagits upp

år	1992
åldersintervall	(Alla)

Summa av antal	kön		
medb	K	M	Totalt
JUGOSLAVIEN	13	25	38
MAROCKO	10	21	31
POLEN	27	4	31
GAMBIA	6	20	26
THAILAND	19	6	25
TURKiet	6	14	20
CHILE	9	10	19
TUNISIEN	4	14	18
IRAN	13	4	17
FÖRENTA STATERNA	1	13	14
RUMÄNIEN	10	4	14
ALGERIET	2	10	12
RYSKA FEDERATIONEN	8	1	9
ETIOPIEN	4	4	8
BRASILLEN	4	3	7
STORBRITANNIEN	0	7	7
SYRIEN	4	3	7
EGYPTEN	3	3	6
IRAK	5	1	6
SOMALIA	4	2	6
UNGERN	4	2	6
BOSNIEN-HERCEGOVINA	0	5	5
LIBANON	2	3	5
STATSLÖS	1	4	5
BULGARIEN	4	0	4
FRANKRIKE	1	3	4
INDIEN	4	0	4
NIGERIA	0	4	4
PERU	3	1	4
TYSKLAND	4	0	4
AUSTRALIEN	1	2	3
ESTLAND	1	2	3
FILIPPINERNA	3	0	3
GREKLAND	1	2	3
KENYA	1	2	3
KINA	3	0	3
MEXICO	1	2	3
SRI LANKA	2	1	3
BOLIVIA	2	0	2
COLOMBIA	2	0	2
ELFENBENSKUSTEN	0	2	2
ISRAEL	1	1	2
ITALIEN	0	2	2
OKÄNT	1	1	2
TANZANIA	1	1	2
TJECKIEN	2	0	2
UNDER UTREDNING	0	2	2
ARGENTINA	1	0	1
BANGLADESH	1	0	1
BARBADOS	0	1	1
BELIZE	0	1	1
BOTSWANA	1	0	1
BURKINA FASO	0	1	1
CANADA	0	1	1
COSTA RICA	1	0	1
ERITREA	1	0	1
GUINEA-BISSAU	0	1	1
HONGKONG	0	1	1
INDONESIEN	0	1	1
IRLAND	0	1	1
JORDANIEN	0	1	1

Summa av antal medb	kön		
	K	M	Totalt
KROATIEN	1	0	1
LETTLAND	1	0	1
MAKEDONIEN	0	1	1
MALAYSIA	0	1	1
NYA ZEELAND	0	1	1
PAKISTAN	0	1	1
PORTUGAL	0	1	1
SEYCHELLERNA	0	1	1
SLOVAKIEN	1	0	1
SLOVENIEN	1	0	1
SPANIEN	1	0	1
SUDAN	0	1	1
SYDAFRIKA	1	0	1
TOGO	0	1	1
TRINIDAD OCH TOBAGO	1	0	1
URUGUAY	0	1	1
UZBEKISTAN	1	0	1
ZIMBABWE	1	0	1
Totalt	211	229	440

Personer med beslut om uppskjuten invandrarprövning 1992 för vilka senare fråga om avlägsnande tagits upp och där beslut om PUT tagits (fram till 30/6 -96)

år	1992
åldersintervall	(Alla)

Summa av antal medb	kön		Totalt
	K	M	
JUGOSLAVIEN	8	14	22
POLEN	15	3	18
THAILAND	14	4	18
TURKiet	5	9	14
MAROCKO	6	6	12
CHILE	7	3	10
IRAN	7	0	7
GAMBIA	1	6	7
ALGERIET	2	5	7
IRAK	5	1	6
FÖRENTA STATERNA	1	5	6
TUNISIEN	2	4	6
RUMÄNIEN	5	1	6
RYSKA FEDERATIONEN	5	0	5
BRASILLEN	3	2	5
BOSNIEN-HERCEGOVINA	0	4	4
LIBANON	1	2	3
SOMALIA	3	0	3
SYRIEN	2	1	3
INDIEN	3	0	3
FILIPPINERNA	2	0	2
NIGERIA	0	2	2
BULGARIEN	2	0	2
EGYPTEN	2	0	2
GREKLAND	0	2	2
TYSKLAND	2	0	2
ISRAEL	1	1	2
STATSLÖS	0	2	2
TJECKIEN	2	0	2
KROATIEN	1	0	1
ESTLAND	0	1	1
KINA	1	0	1
PERU	1	0	1
SRI LANKA	1	0	1
STORBRIANNIEN	0	1	1
SUDAN	0	1	1
ZIMBABWE	1	0	1
ARGENTINA	1	0	1
AUSTRALIEN	0	1	1
BOLIVIA	1	0	1
CANADA	0	1	1
COSTA RICA	1	0	1
ELFENBENSKUSTEN	0	1	1
ERITREA	1	0	1
HONGKONG	0	1	1
IRLAND	0	1	1
MALAYSIA	0	1	1
PAKISTAN	0	1	1
SLOVAKIEN	1	0	1
SLOVENIEN	1	0	1
TANZANIA	0	1	1
TOGO	0	1	1
UNGERN	1	0	1
Totalt	118	89	207

Statistiska centralbyrån

Statistics Sweden

SCB-Intervju

**Teknisk rapport avseende
"Anknytningsundersökningen"**

1997-07-10

1 Inledning

I denna rapport redovisas resultatet från SCB:s Anknýt-ningsundersökning våren 1997. Rapporten beskriver även under-sökningens genomförande och använda metoder.

2 Population och urval

Målpopulationen är kvinnor som under år 1992 erhållit tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en här bosatt make eller sambo och som erhållit permanent uppehållstillstånd (PUT) före 1 juli 1996. Som urvalsram har använts Statens invandrarverks (SIV) register över dessa personer. Rampopulationen omfattar 3 537 personer. Urvalet för undersökningen omfattar 930 personer. Vid ur-valsdragningen har ett obundet slumpmässigt urval utan återläggning (OSU-UÅ) dragits.

3 Genomförande

3.1 Mätmetod

Undersökningen genomfördes huvudsakligen med telefonintervjuer. Ett mindre antal, 23 stycken, genomfördes som besöksintervjuer.

3.2 Datainsamlingsperiod

Fältarbetet genomfördes under tidsperioden 20 maj 1997 till och med 1 juli 1997.

3.3 Resultat av fältarbetet

I tabell A följer en resultatredovisning av fältarbetet.

Tabell A. Resultat av fältarbetet

	Antal	Procent
Urval	930	100
Svarande	615	66
<i>därav</i>		
övertäckning	26	3
Svarande målobjekt	589	63
Bortfall	315	34
<i>därav</i>		
ej anträffade	230	25
vägrare	31	3
språksvårigheter	54	6

Övertäckningen, det vill säga de personer som ingick i ramen men ej tillhör målpopulationen, uppgick till 26 personer (3 procent av urvalet). Bortfallet uppgick totalt till 315 personer, vilket motsvarar 34 procent av urvalet. Den främsta orsaken till bortfall var "ej anträffade". Endast 31 stycken (3 procent) vägrade delta. Språksvårigheter var bortfallsorsaken i 54 fall (6 procent av urvalet).

Bortfallet kan vara en störande felkälla i undersökningen. Det går inte att bortse från att skillnaderna kan vara betydande mellan bortfallet och de svarande då det gäller de undersökta variablerna. Man brukar i detta sammanhang tala om bortfallets snedvridande effekter.

4 Estimation (Uppräkningsförfarande)

Uppräkning av urvalet till skattade totaler och skattningar av procenttal sker med hänsyn till urvalspersonernas urvalssannolikhet och på grundval av kända populationsuppgifter från SIV:s register över personer med uppskjuten invandringsprövning.

5 Undersökningens tillförlitlighet

Samtliga skattningar som redovisats är behäftade med en viss osäkerhet på grund av olika felkällor som uppkommer i undersökningen. Osäkerhetskällorna uppstår genom att exempelvis endast ett urval undersökts (urvalsfel), svar saknas från personer som ingått i urvalet (bortfallsfel) och frågor och svar kan ha missuppfattats vilket leder till felklassificeringar (mätfel).

För att göra en bedömning av felens betydelse skiljer man på slumpmässiga fel och systematiska fel. Slumpmässiga fel orsakar en slumpmässig osäkerhet - "felmarginal" - hos resultaten och systematiska fel påverkar (snedvrider) resultaten i en viss riktning vilket leder till en överskattning eller underskattning.

5.1 Slumpmässiga fel

Den slumpmässiga osäkerheten som beror på urvalsfel och slumpmässiga mätfel kan uttryckas i form av ett konfidensintervall, som beräknas med hjälp av skattningens medelfel. Ett 95-procentigt konfidensintervall för en skattning bildas genom:

$$\text{skattning} \pm 1,96 \cdot (\text{medelfelet för skattningen})$$

Talet 1,96 motsvarar konfidensgraden 95 procent. Med ett 95-procentigt konfidensintervall menas att det *sanna värdet* i 95 fall av 100 ligger inom dess gränser, om andra fel än slumpfel är försumbara. Det är praxis att tillämpa 95-procentiga konfidensintervall när man uttalar sig om statistiskt säkerställda skillnader. I denna rapport redovisas ett approximativt 95-procentigt konfidensintervall till samtliga skattningar. Nedan följer exempel på hur de ska användas.

Exempel 1.

Från tabell 4 kan vi hämta följande data:

Är ni fortfarande tillsammans?	
Ja	80 % $\pm$ 4 %, det vill säga i det <i>sanna värdet</i> ligger med 95 % sannolikhet mellan 76-84 % om andra fel än slumpfel är försumbara.
Nej	20 % $\pm$ 4 %, det vill säga det <i>sanna värdet</i> ligger med 95 % sannolikhet mellan 16-24 % om andra fel än slumpfel är försumbara.

Ur tabellen kan man utläsa att det är en signifikant skillnad mellan "Ja" och "Nej". Detta konstateras genom att intervallskattningarna ej överlappar varandra, det vill säga skillnaden kan ej bero på "slumpen". Det är därmed statistiskt säkerställt att det är en större andel kvinnor som fortfarande är tillsammans med sina män.

Föreliggande undersökning baseras på ett förhållandevis litet antal observationer. Detta medför att skattningar av sällsynta händelser, t.ex. antalet eller andelen kvinnor som behandlats illa i hemmet måste tolkas med stor försiktighet. Skattningar mindre än 400 personer eller andelsskattningar mindre 10 % bör endast tolkas som att uppgifter om händelsen/egenskapen existerar. Det är inte meningsfullt att generalisera dessa uppgifter till att gälla hela populationen. Detta gäller till exempel resultaten i tabell 6.

5.2 Systematiska fel

Bortfall och mätfel är vanligtvis de felkällor som i första hand orsakar systematiska fel. För att förhindra mätfelens omfattning har datamaterialet genomgått olika granskningsåtgärder. I föreliggande population kan språksvårigheter vara en besvärande felkälla. En uppfattning av detta problems omfattning framgår av tabell 19 där intervjuaren subjektivt bedömt intervjupersonens språkfärdighet. SCB har dock ingen mer specifik uppfattning om eventuella mätfels omfattning eller effekter för denna undersökning, för detta krävs någon form av evalveringsstudie (till exempel återintervjustudie).

6 Resultatredovisning

Samtliga beräkningar är genomförda med SAS i PC-miljö. Därefter har datamaterialet länkats till Excel för ytterligare redigering och tabellframställning.

Även avidentifierat datamaterial på individnivå kommer att tillställas Er på diskett i ASCII-format. Vid vidare bearbetning och tolkning av detta material bör avsnitt 5.1 ovan beaktas.

Tabell 1 Gifte Ni Er eller blev Ni samboende i anslutning till att Du kom till Sverige?

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
Gifta	2 400	200	71	4
Sambo	1 000	200	29	4
	3 400			

Tabell 2 Från vilket land kommer mannen?

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
Samma	1 200	200	37	4
Sverige	1 600	200	48	4
Annat	500	200	15	2
	3 300			

Tabell 3 Hur träffades Ni?

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
När han var på resa i Ditt hemland	1 400	200	41	4
På resa i annat land	200	100	7	2
När Du var på resa i Sverige	500	100	14	2
Genom kontaktförmedling	100	50	2	2
Han arbetade i Ditt hemland	200	100	6	2
Din familj att Du skulle gifta Dig m han	100	50	4	2
Genom släktingar i Sverige	100	50	3	2
Genom Dina bekanta i Sverige	100	50	4	2
På annat sätt	700	100	20	2
	3 400			

Tabell 4 Är Ni fortfarande tillsammans?

	Antal	(+ -)	Procent	(+ -)
Ja	2 700	200	80	4
Nej	700	200	20	4
3 400				

Tabell 5 När separerade Ni?

	Antal	(+ -)	Procent	(+ -)
Innan Du fick PUT	100	50	14	6
Efter Du fick PUT	600	200	86	6
700				

Under den tid Du väntade på PUT, förekom det att den mannen...

Tabell 6.1 ...Försökte hindra Din kontakt med andra människor?

	Antal	(+ -)	Procent	(+ -)
Ja	200	100	6	2
Nej	3 100	100	94	2
3 300				

Tabell 6.2 ...Försökte göra det besvärligt för Dig att lära svenska?

	Antal	(+ -)	Procent	(+ -)
Ja	200	100	5	2
Nej	3 200	100	95	2
3 400				

Tabell 6.3 ...Grälade på Dig och kallade Dig fula namn?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Ja	300	100	8	2
Nej	3 100	100	92	2
3 400				

Tabell 6.4 ...Hotade Dig med utvisning?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Ja	200	100	6	2
Nej	3 200	100	95	2
3 400				

Tabell 6.5 ...Hotade Dig med våld?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Ja	200	100	5	2
Nej	3 200	100	95	2
3 400				

Tabell 6.6 ...Krävde sexuella handlingar mot Din vilja?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Ja	100	50	4	1
Nej	3 200	100	96	1
3 300				

Tabell 6.7 ...Fick Dig att vara rädd för honom?

	Antal	(+)	Procent	(-)
Ja	200	100	6	2
Nej	3 100	100	94	2
3 300				

Tabell 6.8 ...Tog Dina pengar och/eller lät Dig inte få pengar till nödvändiga utgifter?

	Antal	(+)	Procent	(-)
Ja	200	100	7	2
Nej	3 100	100	93	2
3 300				

Tabell 6.9 ...Kastade ut Dig från bostaden?

	Antal	(+)	Procent	(-)
Ja	100	50	3	1
Nej	3 300	100	97	1
3 400				

Tabell 6.10 ...Behandlade Ditt/Dina barn illa?

	Antal	(+)	Procent	(-)
Ja	100	50	3	1
Nej	3 200	100	97	1
3 300				

Tabell 6.11 ...På annat sätt behandlade Dig illa?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Ja	200	100	7	2
Nej	3 100	100	93	2
3 300				

Tabell 7 Hur ofta förekom detta/dessa problem?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Ofta	300	100	77	9
Sällan	100	50	23	9
400				

Tabell 8 Började detta/dessa problem omgående eller efter en viss tid?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Omgående	200	100	38	10
Efter en tid	300	100	62	10
500				

Under den tid Du väntade på PUT, förekom det att den mannen...

Tabell 9.1 ...Knuffade eller höll Dig så att det gjorde ont?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Ja	200	100	5	2
Nej	3 200	100	95	2
3 400				

Tabell 9.2 ...Slog Dig så att det gjorde ont?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Ja	200	100	5	2
Nej	3 200	100	95	2

3 400

Tabell 10 Hur ofta förekom detta/dessa problem?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Ofta	100	50	57	15
Sällan	100	50	43	15

200

Tabell 10B Började dessa problem omgående eller först efter en tid?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Omgående	*	*	16	11
Efter en tid	200	100	84	11

200

*= avrundat värde blir lika med noll.

Det enda som möjligen går att säga är att det vanligaste är att problemen började "efter en tid".

Tabell 11 Medförde det våld Du utsattes för att Du skadades och/eller att läkarbesök var nödvändigt?

	Antal	(+/-)	Procent	(+/-)
Ja	50	30	22	12
Nej	200	100	78	12

250

Tabell 12 Försökte Du vid något tillfälle att få hjälp eller att prata med någon om problemet/problemerna?

	Antal	(+)	Procent	(+)
Ja	300	100	68	9
Nej	100	100	32	9

400

Vilken typ av hjälp försökte Du få...

Tabell 13.1 ...Pratade Du med en vän eller bekant?

	Antal	(+)	Procent	(+)
Ja	200	100	72	11
Nej	100	50	28	11

300

Tabell 13.2 ...Pratade Du med kurator eller psykolog?

	Antal	(+)	Procent	(+)
Ja	100	50	26	11
Nej	200	100	74	11

300

Tabell 13.3 Kontaktade Du någon kvinnoorganisation (ex: Kvinnojouren)?

	Antal	(+)	Procent	(+)
Ja	100	50	20	10
Nej	200	100	80	10

300

Tabell 13.4 Kontaktade Du någon annan myndighet (ex: Socialtjänsten)?

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
Ja	100	50	37	12
Nej	200	100	63	12
300				

Tabell 13.5 Gjorde Du en polisanmälan?

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
Ja	100	0	28	11
Nej	200	100	72	11
300				

Tabell 13.6 Försökte Du få någon annan hjälp?

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
Ja	100	50	20	10
Nej	200	100	80	10
300				

Tabell 14 Tyckte Du att den hjälp Du fick var bra?

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
Ja	200	100	52	12
Nej	100	50	19	10
Ja och Nej	100	50	29	11
400				

Tabell 15 Känner du personligen till några andra utländska kvinnor som kommit till Sverige p.g.a. att de gift sig eller är sambo med en här boende man?

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
Ja	2 400	100	72	3
Nej	900	100	28	3
3 300				

Tabell 16 Känner Du till om den kvinnan/dessa kvinnor blivit illa behandlade av den man de kom hit för att gifta sig eller bli sambo med?

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
Ja	800	100	33	4
Nej	1 600	100	67	4
2 400				

Tabell 17 Kan Du säga hur många kvinnor Du känner till som blivit illa behandlade?

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
känner ingen	2 600	100	78	3
känner 1	400	100	12	2
känner 2	150	50	4	2
känner 3	150	50	4	1
känner 4-10	100	50	2	1
3 400				

Tabell 18 Fanns det några barn i hushållet under den period Du sammanlevde med mannen och väntade på PUT?

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
Ja, gemensamma	600	100	19	3
ja, mitt/mina fr tidigare	400	100	12	2
Mannens fr tidigare	100	100	4	2
Ja, annat	100	50	2	1
Nej	2 100	100	62	4

3300

Tabell 19 Av intervjuaren bedömd språkfärdighet.

	Antal	(+-)	Procent	(+-)
1 Mycket goda	1 500	100	46	4
2	800	100	25	3
3	600	100	17	3
4	200	100	7	2
5 Mycket dåliga	200	100	6	2

3300

Tabell 20 Utsatt för kränkande behandling eller att våld förekommit.

	svars- alt.	Total	(+-)	Procent	(+-)
Fr9 Spec*	Ja*	500	100	13	3
	Nej	2900	100	87	3
Fr11 Spec**	Ja**	200	100	6	2
	Nej	3200	100	94	2
Fr9 el. 11***	Ja***	500	100	14	3
	Nej	2900	100	86	3

* "Ja"-svar på något av alla svarsalternativ i fråga 9.

** "Ja"-svar på någon av två svarsalternativ i fråga 11.

*** "Ja"-svar på antingen någon av alternativen i fråga 9 ELLER "Ja"-svar på någon av alternativen i fråga 11.

FRÅGEFORMULÄR

1A Vill du fortsätta direkt?

- ☐ 1 JA -----> Fortsätt fråga 1B
- ☐ 2 JA, MEN VID SENARE TILLFÄLLE
- ☐ 3 NEJ, VILL INTE MEDVERKA I UNDER-
SÖKNINGEN, AVSLUTA INTERVJUN

1B Först vill vi bara kontrollera att du kommit till Sverige på grund av att du gifte dig eller blev sambo med en man bosatt här?

- ☐ 1 JA -----> Fortsätt fråga 2
- ☐ 1 NEJ, AVSLUTA INTERVJUN

2 När träffade du den mannen som blev din anknytning?
(VET EJ MÅNAD=99)

År Mån

☐ ☐

3 Gifte ni er eller blev ni samboende i anslutning till att du kom till Sverige?

- ☐ 1 GIFTA (INKL DEM SOM VAR GIFTA VID
ANKOMST TILL SVERIGE)
- ☐ 2 SAMBOENDE

4 Från vilket land kommer mannen?

- ☐ 1 SAMMA SOM UP
- ☐ 2 SVERIGE
- ☐ 3 ANNAT LAND, ANGE VILKET
-

5 Vilket år är han född?

Födelseår (2 siffror)

(VET EJ = 99)

6 Hur träffades ni?
(ENDAST ETT ALTERNATIV)

- ☐ 1 När han var på resa i ditt hemland
 - ☐ 2 På resa i annat land
 - ☐ 3 När du var på resa i Sverige
 - ☐ 4 Genom kontaktförmedling
 - ☐ 5 Han arbetade i Ditt hemland
 - ☐ 6 Din familj bestämde att Du skulle gifta Dig med honom
 - ☐ 7 Genom släktingar i Sverige
 - ☐ 8 Genom Dina bekanta i Sverige
 - ☐ 9 På annat sätt, ange hur
-

7 Är ni fortfarande tillsammans?

- ☐ 1 JA -----> Fortsätt fråga 9
- ☐ 2 NEJ -----> Fortsätt fråga 8

8 När separerade ni? (1-Innebär att Utvisningsärendet öppnas och kvinnan får offentligt biträde.)

- ☐ 1 Innan du fick PUT?
- ☐ 2 Efter att du fick PUT

- 9 Det är känt sedan tidigare att män kan behandla kvinnor illa i hemmet. Under den tid du väntade på PUT förekom det i ert hem att den mannen.....

	1	2
	JA	NEJ
1) försökte hindra din kontakt med andra människor	☐	☐
2) försökte göra det besvärligt för dig att lära dig svenska	☐	☐
3) grälade på dig och kallade dig fula namn	☐	☐
4) hotade dig med utvisning	☐	☐
5) hotade dig med våld	☐	☐
6) krävde sexuella handlingar mot din vilja	☐	☐
7) fick dig att vara rädd för honom	☐	☐
8) tog dina pengar och/eller lät dig inte få pengar till nödvändiga utgifter	☐	☐
9) kastade ut dig från bostaden	☐	☐
10) behandlade Dina barn illa	☐	☐
11) på annat sätt behandlat dig illa. ANGE VAD.	☐	☐

OM ALLA ALTERNATIV I FRÅGA 9 BESVARADES MED NEJ GÅ TILL FRÅGA 11.

- 10) Hur ofta förekom dessa problem?

- ☐ 1 Mycket ofta
☐ 2 Ganska ofta
☐ 3 Ganska sällan
☐ 4 Mycket sällan

- 10B Började dessa problem omgående eller först efter en tid?

- ☐ 1 OMGÅENDE
☐ 2 EFTER EN TID

- 11 Under den tid du väntade på PUT förekom det i ert hem att den mannen.....

	1	2
	JA	NEJ
1) knuffade eller höll i dig så att det gjorde ont	☐	☐
2) slog dig så att det gjorde ont	☐	☐

* OM NEJ PÅ BÅDA OCH NÅGOT "JA"-SVAR I FRÅGA 9-----> FRÅGA 14.

** OM "NEJ" PÅ BÅDA OCH ALLA ALTERNATIV I FRÅGA 9 BE-SVARATS MED "NEJ"----->FRÅGA 20.

- 12 Hur ofta förekom dessa problem?

- ☐ 1 Mycket ofta
☐ 2 Ganska ofta
☐ 3 Ganska sällan
☐ 4 Mycket sällan

- 12B Började dessa problem omgående eller först efter en tid?

- ☐ 1 Omgående
☐ 2 Efter en tid

- 13 Medförde det våld du utsattes för att Du skadades och eller att läkarbesök var nödvändigt?

- ☐ 1 Ja
☐ 2 Nej

- 14 Försökte du vid något tillfälle att få hjälp eller prata med någon om problemen?

(TILL IVE: AVSER ÄVEN EV. PROBLEM NÄMNDA I FRÅGA 9, om "ja"-svar där)

- ☐ 1 Ja -----> Fortsätt fråga 17
☐ 2 Nej

- 15 Varför sökte du inte hjälp?
(FLERA SVAR MÖJLIGA; LÄS UPP ETT ALTERNATIV I
TAGET)

	1	2
	Ja	Nej
1) du orkade inte	☐	☐
2) du var rädd för utvisning	☐	☐
3) du var rädd för mannen	☐	☐
4) du tyckte det var meningslöst	☐	☐
5) du visste inte vad man kunde göra	☐	☐
6) du kunde inte svenska tillräckligt bra	☐	☐
7) mannen kontrollerade allt du gjorde så du inte fick chans	☐	☐
8) du hoppades att det skulle gå över	☐	☐
9) du tyckte att allt var ditt fel	☐	☐
10) du ville inte såra mannen	☐	☐
11) problemen gick över efter ett tag	☐	☐
12) relationen tog slut innan du hann söka hjälp	☐	☐
13) han hotade med att Du inte skulle få träffa barnen	☐	☐
14) Du trodde att det var bäst för barnen att Du avstod	☐	☐
15) Annat, ange vad		

- 16 OM FLERA ALTERNATIV I FRÅGA 15 BESVARADE MED
JA, ANNARS -----> FRÅGA 20

vilket av de skäl du angivit var det huvudsakliga skälet till att du
inte sökte hjälp? (ANGE ALTERNATIVETS BOKSTAV)

☐ -----> Fortsätt fråga 20

- 17 Vilken typ av hjälp försökte du få?
(FLERA SVAR MÖJLIGA: LÄS UPP ETT ALTERNATIV I
TAGET)

	1 Ja	2 Nej
1) du pratade med en vän eller bekant	☐	☐
2) du pratade med en kurator eller psykolog	☐	☐
3) du kontaktade någon kvinnoorganisation (t.ex. Kvinnojouren)	☐	☐
4) du kontaktade någon annan myndighet (t.ex. Socialtjänsten)	☐	☐
5) du gjorde polisanmälan	☐	☐
6) annat, ange vad		

- 18 tyckte du att den hjälp du fick var bra?

☐ 1 Ja -----> Fortsätt fråga 20

☐ 2 Nej -----> Fortsätt fråga 19

☐ 3 Ja och Nej -----> Fortsätt fråga 19

- 19 Vad tycker du hade varit den bästa hjälp för dig i din situation?

- 20 Känner du personligen till några andra utländska kvinnor som
kommit till Sverige p.g.a. att de gifte sig eller är sambo med en här
bosatt man?

☐ 1 Ja

☐ 2 Nej -----> Fortsätt fråga 23

- 21 Känner du till om den kvinnan/dessa kvinnor blivit illa behandlade av den man de kom hit för att gifta sig eller bli sambo med?

☐ 1 Ja

☐ 2 Nej -----> Fortsätt fråga 23

- 22 Kan du säga hur många kvinnor du känner till?

Antal

- 23 Till sist några frågor om dig själv.
Vilket år är du född?

Födelseår (2 siffror)

- 24 När flyttade Du till Sverige?

År Mån

- 25 Vilket land kommer du från?

- 26 Fanns det några barn i hushållet under den period du sammanlevde med mannen och väntade på att få PUT?

☐ 1 Ja, vårt/våra gemensamma barn

☐ 2 Ja, mitt/mina barn från tidigare förhållande

☐ 3 Mannens barn från tidigare förhållande

☐ 4 Annat (inkl. kombinationer av 1, 2, 3)

☐ 5 Nej (inga barn)

- 27 Hade Du barn när Du flyttade till Sverige som stannade kvar i Ditt hemland hos släktingar/vänner tills Du fick PUT (under tiden Du väntade på PUT)?

☐ 1 Ja

☐ 2 Nej

- 28 Vi vill tacka dig för att du tog dig tid och besvarade frågorna. om det finns något du undrar över vad gäller utredningen är du välkommen att kontakta Monica Felding på telefonnummer 040 - 35 58 55. Om du känner att du vill få hjälp kan du vända dig till (Se intervjuarinstruktion).

- 29 TILL INTERVJUAREN
BEDÖM PÅ SKALAN NEDAN INTERVJUPERSONENS
SPRÅKKUNSKAPER.

☐ 1 Mycket goda, inga förståelsesvårigheter

☐ 2

☐ 3

☐ 4

☐ 5 Mycket dåliga, kan ha påverkat intervjusvaren.

Litteraturförteckning

Litteratur, rapporter m.m.

Arellano, B, Misiowiec, G, Ensamhet, isolering och familjevåld i flyktingfamiljer, En förstudie om misshandlade invandrade kvinnor. Röda Korset, flyktingenheten, 1993, Rapportserie nr. 1

Bohlin, A, Offentlighetsprincipen, andra upplagan, Juristförlaget JF AB, 1991

Bohlin, E, Kampen mot kvinnomisshandel, Brevskolan 1984

BRÅ-PM 1994:4 Våld mot kvinnor i nära relationer, Fritzes, 1994

BRÅ Rapport 1996:4, Brottsutvecklingen 1994, Brottsförebyggande rådet, Fritzes, 1996

BRÅ Utredning 1988:1, Brottsoffer, Brottsförebyggande rådet, Allmänna förlaget, Stockholm, 1988

Corell, H, Egerstedt, O, Eliason, M, Heuman, S, Regner, G, Sekretesslagen, tredje upplagan, Norstedts Gula Bibliotek, 1992

Danielius, H, Mänskliga rättigheter, 5:e upplagan, Norstedts juridik, 1993

Danielius, H, Sverige och de mänskliga rättigheterna, UD informerar 1988:2, Stockholm, 1988

Delegationen för social forskning, Forskning kring våld mot kvinnor. Rapport från ett seminarium anordnat av Delegationen för social forskning, Stockholm, 1985

Ekselius, E, Våld mot kvinnor, Prisma, 1982

Elman, A, Oskyddad i det svenska välfärdssamhället, Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, 1995

Fitger, P, Rättegångsbalken I, Norstedts Juridik, 1996

Folkhälsoinstitutet, Kvinnojourners kunskap. En översikt av kvinnojourernas kunskap om sexualiserat våld, speglad mot aktuell forskning, Folkhälsoinstitutet 1994:10

Freese, J, Kommentar till datalagen, Publica, 1983

Hellners, T, Malmqvist B, Nya förvaltningslagen med kommentarer, fjärde upplagan, Publica 1995

Holmberg, C, Hult, B, Leijonhufvud, M, Wennberg, S, Kommentar till Brottsbalken, Del I (1-12 kap.), sjätte upplagan, Norstedts Blå Bibliotek, 1995

Holstad, S, Sekretess i allmän verksamhet, Publica, 1990

Hydén, M, Woman battering as material act - The construction of a violent marriage, Stockholm studies in social work 7, Akademitryck AB, 1992

Hydén, M, Mot en förståelse av kvinnomisshandel som social process, Särtrycksserien nr 36, ur kvinnovetenskaplig tidskrift 1995:4, s 67-74

Justitiedepartementet, Misshandel och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn, Allmänna Förlaget AB 1991

Kring, C, Wahlqvist, S, Datalagen med kommentarer, Norstedts Gula Bibliotek, 1989

Månsson, S-A, Kärlek och kulturkonflikt, Prisma, 1984

NSHF, Rapport vedrørende familiesammenføring i de nordiske lande, afgivet av arbejdsgruppen under Den nordiske samrådsgruppe på højt niveau for flygtningespørgsmål, København, 1996

Nunez, Bernardita, Rapport från projektet jour för invandrarkvinnor, Alla kvinnors hus, Stockholm 1997

Ottoson Hindberg B, Kvinnomisshandel, Liber Förlag, 1984

Rönqvist, A, Mänskliga rättigheter, Konventionen om barnets rättigheter, D informerar 1996:2, Utrikesdepartementet, Stockholm, 1996

Sandesjö, H, Björk, K, Utlänningsärenden, Praxis, Utlänningsnämndens och regeringens beslut, 1995 års utgåva, I urval av Håkan Sandesjö och Kurt Björk, Publica, 1995

Sandesjö, H, Björk, K, Utlänningsärenden, Praxis, Utlänningsnämndens och regeringens beslut, Supplement I till 1995 års utgåva, I urval av Håkan Sandesjö och Kurt Björk, Publica, 1995

Schiratzki, J, Muslimska familjerätt, Lagar, seder och attityder, Norstedts Juridik, 1993

Socialstyrelsen, Allmänna råd från socialstyrelsen 1992:4, Socialbidrag

Socialstyrelsen, PM 86/84, Kvinnomisshandel. Rapport från en konferens för invandrarkvinnor och kvinnojourer, sept 1984, arrangerad av bl.a. Socialstyrelsen, 1985

Statens invandrarverk, Förenklad anslagsframställning 1995-1996

Statens invandrarverk, Enkel anslagsframställning 1997

Statens invandrarverk, Kvinna och invandrare, Rapport 1992 om invandrade kvinnors ställning i det svenska samhället med förslag till åtgärder.

Statistiska centralbyrån, Familjeförändringar kring 1990, Be 15 SM 9301

Statistiska centralbyrån, Levnadsförhållanden, Offer för vålds- och egendomsbrott 1978-1993, Rapport nr 88

Statistiska centralbyrån, Statistisk årsbok '97

Södersjukhuset, Akutkliniken, Handlingsprogram vid omhändertagande av misshandlade kvinnor

Tottie, L, Äktenskapsbalken, Norstedts Blå Bibliotek, 1990

Utrikesdepartementet, Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens, Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet, Ny Serie II:51, Stockholm 1996

Wikrén, G, Sandesjö, H, Utlänningslagen, med kommentarer, femte upplagan, Publica, 1995

Önfelt, C, Vardagens hjältinnor, 10 år på alla kvinnors hus, Brevskolan, 1991

Offentligt tryck

- Prop. 1951:165 Om godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna
- Prop. 1965:18 Förslag till lag om polisregister m.m.
- Prop. 1968:142 Angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.
- Prop. 1971:30 Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.
- Prop. 1971:155 Om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m.
- Prop. 1979/80:2 Med förslag till sekretesslag m.m.
- Prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag
- Prop. 1979/80:147 Om godkännande av Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
- Prop. 1981/82:186 Ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m.
- Prop. 1983/84:105 Om ändring i brottsbalken m.m. (sexualbrotten)
- Prop. 1983/84:144 Om invandrings- och flyktingpolitiken
- Prop. 1987/88:14 Grov misshandel och grov stöld
- Prop. 1988/89:86 Ny utlänningslag m.m.
- Prop. 1989/90:107 Godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter
- Prop. 1992/93:141 Om ändring i brottsbalken m.m.
- Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri och rättighetsförklaringar
- Prop. 1993/94:143 Brottsoffren i blickpunkten - en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka offrens ställning
- Prop. 1994/95:144 Riktlinjer för registrering av påföljder m.m.
- Prop. 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529)
- Prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv
- Prop. 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik

- bet. UU 1951:11 Om godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
- bet. InU1971:37 Om ändring i utlänningslagen m.m. jämte motion
- bet. AU 1979/80:27 Ny utlänningslag
- bet. AU 1979/80:30 med anledning av propositioner om jämställdhetsfrågor
- bet. SfU 1983/84:30 Om invandrings och flyktingpolitiken (prop. 1983/84:144)
- bet. 1989/90: SoU28 Godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter
- bet. 1991/92: JuU25 Nytt kriminalregister m.m.
- bet. 1993/94: JuU19 Anslag till polisväsendet
- bet. 1993/94: SfU14 Invandrar- och flyktingpolitiken
- bet. 1994/95: JuU21 Påföljdsregistrering, m.m.
- bet. 1994/95: SfU16 Ändringar i utlänningslagen
- bet. 1995/96: SoU4 Barn och ungdom
- bet. 1996/97: SfU5 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv
- SOU 1982:49 Invandringspolitiken, Bakgrund
- SOU 1983:29 Invandringspolitiken, Förslag
- SOU 1990:92 Våld och brottsoffer
- SOU 1992:61, del A, Ett reformerat åklagarväsende
- SOU 1993:10 En ny datalag
- SOU 1993:40 Fri och rättighetsfrågor, del A och del B
- SOU 1993:120 Uppehållstillstånd och avvisning
- SOU 1994:33 Vandels betydelse i medborgarskapsärenden m.m.
- SOU 1994:44 Folkbokföringsuppgifterna i samhället
- SOU 1994:56 Ett centrum för kvinnor som våldtagits och miss-handlats
- SOU 1995:15 Könshandeln
- SOU 1995:46 Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen
- SOU 1995:55 Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden
- SOU 1995:60 Kvinnofrid, del A och del B
- SOU 1995:75 Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv
- SOU 1966:55 Sverige framtiden och mångfalden
- SOU 1996:115 Barnkonventionen och utlänningslagen
- SOU 1997:65 Polisens register
- SOU 1997:82 Lika möjligheter
- SOU 1997:39 Integritet - Offentlighet - Informationsteknik
- SOU 1997:116 Barnets bästa i främsta rummet
- DsIn 1971:5 Förvaltningsreformen och utlänningsärendena
- DsS 1983:2 Kvinnomisshandel
- Ds 1992:32 Lag om kriminalregisterutdrag m.m.

- Ds 1996:28 Remissammanställning, Kvinnofrid (SOU 1995:60)
- dir. 1991:119 Utvidgat skydd för grundläggande fri- och rättigheter samt ökade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut
- dir. 1993:88 Kommission om våld mot kvinnor
- dir. 1995:38 Registrering av påföljder m.m.
- dir. 1995:94 Utvärdering av åtgärder på brottsofferområdet
- dir. 1996:15 Barnkonventionen och svensk rätt
- dir. 1996:22 Tilläggsdirektiv till registerutredningen (Ju 1995:01)
- dir. 1997:20 Ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt viss översyn över utlänningslagen
- skr. 1996/97:24 Invandrings- och flyktingpolitiken
- skr. 1996/97:41 Jämställdhetspolitiken

Utländskt offentligt tryck

Delbetänkning I, Vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling, Betækning nr 1303, Köpenhamn 1995

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspeglarna. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitut. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Valfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiserings betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdragstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

KUNGL. BIBL.

1997 - 11 - 27

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
 62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. S.
 63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
 64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A.
 65. Polisens register. Ju.
 66. Statsskuldspolitiken. Fi.
 67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
 68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
 69. Besparingar i stort och smått. U.
 70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
 71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
 72. En lag om socialförsäkringar. S.
 73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
 74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. Jo.
 75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. Fi.
 76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
 78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
 79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
 80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
 81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
 82. Lika möjligheter. In.
 83. Om makt och kön – i spåren av offentliga
organisationers omvandling. A.
 84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
 85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst
begrepp för bostadsstöden och nya
kvalifikationsregler för rätt till
sjukpenninggrundande inkomst. S.
 86. Punktskattkontroll av alkohol, tobak och
mineralolja, m.m. Fi.
 87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
 88. Upphandling för utveckling. N.
 89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
 90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. In.
 91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor.
Jo.
 92. Medieföretag i Sverige – Ägande och
strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
 93. Hantering av fel i utjämningssystemet för
kommuner och landsting. In.
 94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
 95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
 96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation.
Fi.
 97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
 98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
 99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
 100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska
museiverksamheten. Ku.
 101. Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. Fö.
 102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s
jordbruk i framtiden. Jo.
 103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
 104. Polis i fredens tjänst. UD.
 105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
 106. En fond för unga konstnärer. Ku.
 107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
 108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till
skriftspråket och om förskolans och skolans
möjligheter att förebygga och möta läs- och
skrivsvårigheter. U.
 109. Myndighetsansvaret för transport av farligt
gods. Fö.
 110. Säkrare obligationer? Fi.
 111. Branschsanering - och andra metoder mot
ekobrott. Ju.
 112. En samordnad militär skolorganisation.
 113. Mot halva makten – elva historiska essäer om
kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
 114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i
förändring och könsmaktens framtid. A.
 115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande
belysning. A.
 116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
 116. Barnets bästa – en antologi. S.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetssentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
 118. Delade städer. S.
 119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
 120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
 121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
 122. Rättigheter i luftfartyg. K.
 123. Ett effektivare näringsförbud. N.
 124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
 125. Ett svenskt investerarskydd. Fi.
 126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
 127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
 128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
 129. Kollektivtrafik i tid + Bilaga. K.
 130. Effektivare statlig inköpsamordning. Fi.
 131. Lag om premiepension. Fi.
 132. Antimicrobial Feed Additives. Jo.
 133. Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). Jo.
 134. Förtroendemännainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet. S.
 135. Ledare, makt och kön. A.
 136. Kvinnors och mäns löner – varför så olika? A.
 137. Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. A.
 138. Familj, makt och jämställdhet. A.
 139. Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. A.
 140. Fonogramersättning. Ku.
 141. Boken i tiden. Ku.
 142. Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. S.
 143. Större EU – säkrare Europa. UD.
 144. Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. Fi.
 145. Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. M.
 146. Grunddata – i samhällets tjänst. Fi.
 147. Barns bilder av åldrande
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 148. Utbildningskanalen. U.
 149. Miljön i ett utvidgat EU. M.
 150. EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. Jo.
 151. Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. Jo.
 152. Uppehållstillstånd på grund av anknytning. UD.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]
Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]
Större EU – säkrare Europa. [143]
Upphållstillstånd på grund av anknytning. [152]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspiktiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation. [112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Bristar i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]

Barnets bästa – en antologi. [116]
Delade städer. [118]
En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsarbetet. [119]
Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och
rättssäkerhet. [134]
Högekostnadsskydd mot sjuklönekostnader. [142]
Barns bilder av åldrande
– en fråga om bemötande av äldre. [147]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfartyg. [122]
IT-kommissionens hearing om den nya medie- och
programvaruindustrin. Andrakammarsalen,
Riksdagen, 1997-06-16. [124]
Kollektivtrafik i tid + Bilaga. [129]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvar för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statistjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldpolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattkontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]
Säkrare obligationer? [110]
Ett svenskt investerarskydd. [125]
Bilen, miljön och säkerheten. [126]
Effektivare statlig inköpsamordning. [130]
Lag om premiepension. [131]
Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. [144]
Grunddata – i samhällets tjänst. [146]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]
Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. [107]
Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]

Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. [120]
Skolfrågor – Om skola i en ny tid. [121]
Utbildningskanalen. [148]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]
Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]
Antimicrobial Feed Additives. [132]
Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). [133]
EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. [150]
Food and the environment. Swedish strategy for the future of EU agriculture. [151]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]
Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]
Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]
Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]
Ledare, makt och kön. [135]
Kvinnors och mäns löner – varför så olika? [136]
Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. [137]
Familj, makt och jämställdhet. [138]
Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. [139]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

- IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]
Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
Rapport med förslag om sändningsorter. [103]
En fond för unga konstnärer. [106]
Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]
Fonogramersättning. [140]
Boken i tiden. [141]

Närings- och handelsdepartementet

- Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstitut. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]
Ett effektivare näringsförbud. [123]

Inrikesdepartementet

- Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

- Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]
Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. [145]
Miljön i ett utvidgat EU. [149]
-



FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-690 91 91, TELEFON: 08-690 91 90