

*Vår  
anhöriginvandring*

*Delbetänkande av Anhörigkommittén*

---

## Till statsrådet Jan O. Karlsson

Regeringen beslutade den 11 maj 2000 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (UD 2000:03) med uppdrag att utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige. Regeringen beslutade därefter den 29 november 2000 att genom tilläggsdirektiv utvidga kommitténs uppdrag till att bl.a. utvärdera och göra en översyn av utlänningslagens bestämmelser om dels straff för människosmuggling, dels transportörsansvar. Samtidigt förlängdes tiden för redovisning av kommitténs uppdrag till den 1 juni 2001 vad gäller anhöriginvandring och den 31 december 2001 vad gäller människosmuggling m.m. Genom nya tilläggsdirektiv den 26 juli 2001 befriades kommittén från sitt uppdrag om transportörsansvar och förlängdes tiden för redovisning av kommitténs uppdrag till den 31 januari 2002 vad gäller anhöriginvandring och den 31 juli 2002 vad gäller människosmuggling m.m.

Den 8 september 2000 förordnade statsrådet Maj-Inger Klingvall riksdagsledamoten Pär Axel Sahlberg som ordförande i kommittén. Samma dag förordnades att som ledamöter ingå i kommittén riksdagsledamoten Maud Björnemalm, jur.dr. Gunilla Edelstam, advokaten Bernt-Erik Ekeröth samt riksdagsledamöterna Gustaf von Essen, Ulla Hoffmann, Yilmaz Kerimo och Johan Pehrson. Riksdagsledamoten Birgitta Carlsson förordnades den 25 september 2000 som ledamot fr.o.m. den 8 september 2000. Den 8 september 2000 förordnades vidare att som experter biträda kommittén konsulten Mahmoud Aldebe, departementssekreteraren Per Aldskogius, numera hovrättsrådet Ulrika Beergrehn, utlänningsnämndsrådet Kurt Björk, departementssekreteraren Anna Gralberg, departementsrådet Björn Hammarberg, departementssekreteraren Eva-Lotta Johansson, programhandläggaren Hans Lindström, avdelningsdirektören Fredrik Martinsson och ämnesrådet Bengt Ranland. Den 5 december 2000 förordnades avdelningschefen Birgitta Ornbrant som expert. Den 16 januari 2001 entledigades Hans Lindström och förordnades sakkunniga Eva Ulfvebrand som expert. Anna Gralberg och Birgitta Ornbrant entledigades genom beslut den 29 januari 2002 (från och med den 1 oktober 2001). Ämnessakkunniga Inger Laudon och ersättningshandläggaren José Perseverante Kimenga förordnades den

---

29 januari 2002 som experter (från och med den 1 oktober 2001 respektive den 28 november 2001).

Hovrättsassessorn Lena Petersson har varit huvudsekreterare sedan den 1 oktober 2000 och hovrättsassessorn Ingegärd Lind sekreterare sedan den 1 mars 2001.

Kommittén har antagit namnet Anhörigkommittén.

Kommittén överlämnar härmed delbetänkandet Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13).

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Betänkandet omfattar den del av kommitténs uppdrag som gäller en översyn av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring. Arbetet fortsätter med att utreda människosmuggling och vissa angränsande frågor.

Stockholm i februari 2002

*Pär Axel Sahlberg*

*Maud Björnemalm*

*Bernt-Erik Ekeröth*

*Yilmaz Kerimo*

*Birgitta Carlsson*

*Gustaf von Essen*

*Johan Pehrson*

*Gunilla Edelstam*

*Ulla Hoffmann*

*/ Lena Petersson*

*/ Ingegärd Lind*

# Innehåll

<i>Sammanfattning</i> .....	11
<i>Summary</i> .....	19
<i>Författningsförslag</i> .....	29
1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).....	29
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor .....	43
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.....	44
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ....	45
5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	46
6 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547) .....	47
1 <i>Kommitténs uppdrag och arbete</i> .....	51
1.1 Uppdraget.....	51
1.2 Uppdragets genomförande .....	51
1.3 Delbetänkandets disposition .....	53
2 <i>Invandringsregleringen m.m.</i> .....	55
2.1 Inresa och vistelse .....	55
2.2 Närmare om visering m.m. ....	57
2.2.1 Allmänt.....	57
2.2.2 Gemensamma regler inom EU och Schengen .....	59
2.3 Förutsättningar för uppehållstillstånd .....	63
2.3.1 Allmänt.....	63
2.3.2 Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.....	64
2.3.3 Humanitära skäl.....	65
2.3.4 Anknätningsfallen .....	66
2.3.4.1 Anhörigkretsen.....	66
2.3.4.2 Seriositetsprövning .....	74
2.3.4.3 Särskilt om arrangerade äktenskap .....	78

2.4	Återkallelse av tillstånd.....	80
2.5	Avvisning och utvisning.....	81
2.6	Försörjningskrav .....	82
2.7	Något om sociala förmåner .....	85
2.8	Svenskt medborgarskap.....	87
2.9	Äktenskaps ingående och upplösning .....	88
2.9.1	Äktenskaps ingående i Sverige enligt svensk rätt .....	88
2.9.2	Äktenskaps ingående i Sverige enligt svensk eller utländsk rätt .....	91
2.9.3	Äktenskap ingångna utomlands.....	91
2.9.4	Äktenskap i förhållande till ansökan om uppehålls- tillstånd .....	92
2.9.5	Äktenskapsskillnad vid svensk domstol.....	93
2.10	Internationella förpliktelser.....	94
2.10.1	Något om beslutsgången inom EU .....	94
2.10.2	Europakonventionen .....	95
2.10.3	EG-förordningen om arbetskraftens fria rörlighet, m.m. ....	98
2.10.4	EG-resolutionen angående familjeåterförening.....	100
2.10.5	Europarådets sociala stadga.....	101
2.10.6	Kommissionens förslag till direktiv om rätt till familjeåterförening .....	101
2.10.7	Kommissionens förslag till direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning.....	105
2.10.8	EG-direktivet angående tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer .....	106
2.10.9	EG:s resolution mot skenäktenskap.....	106
2.10.10	FN:s barnkonvention.....	107
2.10.11	FN:s kvinnokonvention m.m.....	108
2.11	Aktuella förslag i fråga om utlänningsärenden .....	108
3	<i>Utländska förhållanden</i> .....	111
3.1	Danmark .....	111
3.1.1	Anhörigkretsen .....	111
3.1.2	Försörjning .....	112
3.1.3	Arrangerade äktenskap .....	113
3.1.4	Förlängning av uppehållstillstånd .....	114
3.1.5	Statistik.....	114
3.2	Finland.....	115
3.2.1	Anhörigkretsen .....	115
3.2.2	Försörjning .....	116
3.2.3	Arrangerade äktenskap .....	117
3.2.4	Statistik.....	117

3.3	Norge.....	117
3.3.1	Anhörigkretsen m.m.....	117
3.3.2	Försörjning.....	119
3.3.3	Arrangerade äktenskap m.m.....	119
3.3.4	Förlängning av uppehållstillstånd.....	120
3.3.5	Statistik.....	120
3.4	Frankrike.....	121
3.4.1	Anhörigkretsen m.m.....	121
3.4.2	Försörjning.....	122
3.4.3	Arrangerade äktenskap.....	123
3.5	Grekland.....	123
3.6	Nederländerna.....	124
3.6.1	Anhörigkretsen m.m.....	124
3.6.2	Försörjning.....	125
3.6.3	Arrangerade äktenskap.....	125
3.7	Portugal.....	125
3.8	Spanien.....	126
3.9	Storbritannien.....	126
3.9.1	Anhörigkretsen samt försörjning.....	126
3.9.2	Arrangerade äktenskap.....	127
3.10	Tyskland.....	127
3.10.1	Anhörigkretsen m.m.....	127
3.10.2	Försörjning.....	129
3.10.3	Arrangerade äktenskap.....	130
3.11	Österrike.....	130
3.11.1	Anhörigkretsen m.m.....	130
3.11.2	Försörjning.....	131
3.12	Kanada.....	131
3.13	USA.....	133
3.13.1	Anhörigkretsen.....	133
3.13.2	Försörjning.....	134
3.13.3	Arrangerade äktenskap.....	134
4	<i>Kommitténs faktaunderlag</i> .....	135
4.1	Effekter av 1997 års ändringar.....	135
4.1.1	Undersökningen av anhörigärenden inom Migrations- verket och Utlänningsnämnden.....	135
4.1.1.1	Migrationsverkets bedömning – ärenden före år 1997.....	136
4.1.1.2	Myndigheternas bedömning – ärenden efter år 1997.....	138
4.1.1.3	Myndigheternas slutsatser – ärenden efter år 1997.....	143

4.1.2	Röda Korsets rapport.....	143
4.1.3	Kommitténs utfrågning.....	144
4.2	Visering och uppehållstillstånd för besök.....	147
4.2.1	Praxisredovisning från Migrationsverket avseende visering och tidsbegränsade uppehållstillstånd på längre tid.....	147
4.2.2	Migrationsverkets riktlinjer.....	149
4.2.3	Riksdagens Revisorers rapport.....	150
4.3	Arrangerade äktenskap m.m.....	151
4.3.1	Några avgöranden i fråga om arrangerade äktenskap ....	151
4.3.2	Seriositetsprövning i praktiken.....	154
4.3.3	Anknytningsutredningens undersökningar.....	161
4.3.4	Kommitténs utfrågning.....	162
4.4	Anhöriginvandringen m.m. i siffror .....	166
4.4.1	Allmänt.....	166
4.4.2	Flyktingar m.fl. åren 1997-2000.....	166
4.4.3	Närmare om de olika anhörigkategorierna.....	168
4.4.4	Förvärv av svenskt medborgarskap .....	171
4.4.5	Invandrapopulationens sammansättning i vissa avseenden .....	172
4.5	Vissa kostnader för invandring .....	173
4.5.1	En beräkning av vissa typkostnader .....	173
4.5.2	Rapport om effekten på statsbudgeten .....	174
4.5.3	Anslag inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar .....	175
5	<i>Överväganden och förslag</i> .....	177
5.1	Något om uppdraget .....	177
5.2	Utgångspunkter .....	178
5.3	En reglerad invandring.....	179
5.3.1	Tillbakablick.....	179
5.3.2	Rätt respektive möjlighet till invandring på grund av anknytning.....	180
5.4	Makar och sambor m.fl. ....	182
5.4.1	Prövningen av oetablerade förhållanden i allmänhet ....	184
5.4.2	Arrangerade äktenskap.....	193
5.4.2.1	Definition och avgränsning.....	193
5.4.2.2	Struktur och förekomst .....	194
5.4.2.3	Prövningen av arrangerade äktenskap.....	196
5.4.3	Sambor till andra EU-medborgare som är bosatta i Sverige.....	199
5.5	Minderåriga barn.....	201
5.6	Nära anhöriga utanför kärnfamiljen.....	202

5.6.1	Barn över 18 år .....	204
5.6.2	Föräldrar .....	205
5.6.3	Andra nära anhöriga än vuxna barn och föräldrar.....	207
5.6.4	Gemensamma bedömningskriterier – nära anhöriga utanför kärnfamiljen.....	208
5.7	Direktivförslagets personkrets .....	209
5.8	Annan särskild anknytning.....	210
5.9	Humanitära skäl.....	210
5.10	DNA-analys .....	211
5.10.1	En möjlighet att använda DNA-analys i familjeåterföreningsärenden bör införas .....	211
5.10.2	I vilka fall skall DNA-analys erbjudas? .....	215
5.10.3	Provtagning och analys .....	216
5.10.4	Kostnadsfrågan.....	217
5.11	Försörjningskrav .....	217
5.11.1	Ett försörjningskrav bör införas .....	218
5.11.2	Försörjningskravets innebörd.....	221
5.11.3	Undantag från försörjningskravet.....	224
5.11.4	Uppskjuten invandringsprövning .....	225
5.12	Uppehållstillståndens utformning .....	229
5.13	Visering och uppehållstillstånd för besök.....	231
5.13.1	Allmänt.....	232
5.13.2	Kommitténs bedömning .....	233
6	<i>Konsekvenser och genomförande</i> .....	237
6.1	Ekonomiska konsekvenser .....	237
6.2	Möjligheten att nå de integrationspolitiska målen .....	242
6.3	Andra konsekvenser .....	242
6.4	Övergångsbestämmelser och ikraftträdande .....	243
7	<i>Författningskommentar</i> .....	245
7.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen .....	245
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen om homosexuella sambor .....	253
7.3	Förslaget till lag om ändring i lagen om introduktionersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.....	254
7.4	Förslaget till lag om ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....	254
7.5	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen .....	254
7.6	Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen.....	254
7.7	Behov av författningsändringar i övrigt.....	255



---

<i>Reservationer och särskilda yttranden</i> .....	257
--	-----

*Bilagor*

1 Kommittédirektiv 2000:36 .....	277
2 Tabell över försörjningskrav i andra länder .....	287
3 Kostnadsberäkning från Ekonomihögskolan vid Växjö universitet .....	291

## Sammanfattning

### Uppdraget

Kommitténs uppdrag i den del som redovisas i detta betänkande har varit att utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige. Uppdraget omfattar tre huvudsakliga uppgifter. Kommittén skall för det första utvärdera effekterna av de ändringar av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring som trädde i kraft den 1 januari 1997. För det andra skall övervägas om den s.k. seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kan förbättras. Vidare skall, mot bakgrund av utvärderingen av de lagbestämmelser som trädde i kraft år 1997 och med beaktande av utvecklingen inom EU, övervägas om utlänningslagens nuvarande bestämmelser om anhörigas rätt att bosätta sig i Sverige behöver ändras, särskilt med hänsyn till personer med samtliga nära släktingar här ("sista länk"-fall). I de angivna uppgifterna ingår att göra jämförelser med de övriga nordiska länderna och andra relevanta länder samt att beakta möjligheten för nära anhöriga att hålla kontakt genom att visering och uppehållstillstånd för besök beviljas.

Parallellt med kommitténs arbete har frågan om familjeåterförening varit föremål för harmoniseringsarbete inom EU. Eftersom detta arbete fortfarande pågår har direktivförslaget inte kunnat beaktas i någon större utsträckning.

### Gällande bestämmelser

I 2 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529), UtlL, regleras i vilka fall uppehållstillstånd får ges till en utlänning som är anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller har fått uppehållstillstånd för bosättning här. De anhöriga som omfattas enligt paragrafens första stycke 1–3 är make, maka och sambo (och därmed jämställda förhållanden), ogifta barn till anknytningspersonen i Sverige, om de är eller har varit hemmavarande, samt annan nära anhörig som ingått i samma hushåll som anknytningspersonen. Paragrafens första stycke 4 föreskriver

vidare att tillstånd kan ges till en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

Paragrafen i dess nuvarande lydelse trädde i kraft den 1 januari 1997. I paragrafen anges vilka utlänningar som av olika skäl kan få uppehållstillstånd. I förarbetena sägs att dessa personer har principiell rätt till uppehållstillstånd.

Om makar eller sambor har sammanbott stadigvarande utomlands ges de uppehållstillstånd.

En förutsättning för att tillstånd skall beviljas make, maka eller sambo i ett förhållande som inte är etablerat sedan tidigare är att förhållandet bedöms som seriöst och att särskilda skäl inte talar mot att tillstånd beviljas. Den seriositetsprövning som görs innebär inte någon kontroll av förhållandets allmänna lämplighet eller parternas moraliska eller andra kvaliteter. Syftet är främst att förhindra att invandringsbestämmelserna kringgås och att skydda parter som riskerar att i förhållandet utsättas för våld eller annan allvarlig kränkning.

Prövningen innebär vanligtvis att sökanden intervjuas på en utlandsmyndighet och anknytningspersonen på Migrationsverket. En mängd frågor om parternas kännedom om varandra och deras familjer ställs. Vid bifall ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som sedan kan förlängas om förhållandet består. I vissa undantagsfall kan uppehållstillstånd beviljas även om förhållandet upphört. Den uppskjutna invandringsprövningen varar som regel under två år.

Så kallade arrangerade äktenskap godtas som anknytning, om de har sin grund i ursprungslandets tradition och kulturmönster.

För barn gäller en åldersgräns på 18 år. Tillhörighet till föräldrarnas hushåll kan dock göra att uppehållstillstånd i sådana fall ändå beviljas för den som uppnått 18 års ålder.

Beträffande andra kategorier av nära anhöriga gäller att de kan ges uppehållstillstånd om de i hemlandet ingått i samma hushållsgemenskap som den i Sverige boende släktingen. Vidare måste det finns någon form av beroendeförhållande, som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda. Ansökan om familjeåterförening skall göras relativt snart efter släktingens bosättning i Sverige.

Bestämmelsen i 2 kap. 4 § första stycket 4 UtIL om särskild anknytning till Sverige kan i undantagsfall ligga till grund för uppehållstillstånd för vissa anhöriga som inte uppfyller kraven enligt punkterna 1–3. Det gäller fall då hushållsgemenskap inte har förelegat men synnerliga skäl föreligger i form av udda och ömmande omständigheter.

Att utlänningen skall ha sin försörjning tryggad är enligt utlänningslagen inte någon förutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas.

För anhöriga till nordbor och EU-medborgare som omfattas av 1968 års EG-förordning om arbetskraftens fria rörlighet finns särskilda regler beträffande anhörigkretsen och försörjningskrav.

Möjlighet för släktingar att hålla kontakt finns också genom reglerna för besöksvisering och kortare uppehållstillstånd. Enligt regeringens uttalanden bör praxis vara generös, men vid bedömningen måste hänsyn tas till risken för avhopp.

## Utvärderingen av 1997 års lagändringar och behovet av ändring av nuvarande regler för anhöriginvandring

I fråga om makar och sambor innebar ändringarna år 1997 ingen praktisk skillnad i förhållande till tidigare regler. Svenska regler och praxis överensstämmer med internationella åtaganden och vad som enligt kommitténs mening kan anses vara rimligt. Någon ändring föreslås därför inte.

Ändringarna beträffande barn innebar att åldersgränsen sänktes från 20 år till 18 år. Det infördes ett krav på att barnet skall vara eller ha varit hemmavarande hos föräldern. Detta krav har enligt kommitténs bedömning gjort tillämpningen inflexibel. På grund härav och med hänsyn till vad förslaget till EG-direktiv om familjeåterförening kan komma att innebära föreslår kommittén att kravet på att barnet är eller har varit hemmavarande skall upphöra.

Genom lagändringarna infördes för nära anhöriga utanför kärnfamiljen ett uttryckligt krav på att sökanden skall ha ingått i samma hushåll som anknytningspersonen i Sverige. Någon form av beroendeförhållande, som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda, måste föreligga. Beroendeförhållandet måste ha förelegat redan i hemlandet. Släktingens ansökan om uppehållstillstånd måste göras relativt snart efter anknytningspersonens bosättning i Sverige.

År 1997 borttogs möjligheten att få uppehållstillstånd enbart på grund av att samtliga nära släktingar befinner sig i Sverige, ”sista-länk”-fall.

De nya reglerna innebar en skärpning för föräldrar, särskilt änkor eller änklingar, som vill förena sig med vuxet eller vuxna barn i Sverige. Om inte förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt punkten 3 i 2 kap. 4 § första stycket UtlL är uppfyllda, kan uppehållstillstånd endast beviljas i undantagsfall, dvs. först när det föreligger synnerliga skäl i form av udda och ömmande omständigheter.

Ändringarna har i fråga om nära anhöriga utanför kärnfamiljen enligt kommitténs uppfattning fått vissa konsekvenser som inte kan anses acceptabla. Det har t.ex. blivit omotiverat svårt för en äldre

förälder, som först en längre tid efter barnets bosättning i Sverige blivit sjuk eller på annat sätt beroende av barnet, att få uppehållstillstånd. Kraven på hushållsgemenskap, beroende redan i hemlandet och snar ansökan föreslås därför upphöra. I stället skall som förutsättningar för uppehållstillstånd för föräldrar och vuxna barn gälla ett krav på beroende eller andra särskilda skäl samt, för andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen, synnerliga skäl. Att en person utgör "sista-länk" kan utgöra sådana särskilda eller synnerliga skäl. Som framgår nedan skall vidare som huvudregel krävas att anknytningspersonen svarar för utlänningens försörjning.

## Prövningen av oetablerade förhållanden i allmänhet

Kommitténs undersökning har visat att dagens seriositetsprövning, trots att den är mycket tidskrävande och omfattande, upplevs som ett trubbigt instrument som ger relativt begränsad effekt. Kommittén föreslår därför en delvis reviderad ordning.

Denna nya ordning innebär bl.a. följande. Vad som är intressant i ärendet om uppehållstillstånd är att få en bild av huruvida sökanden och anknytningspersonen verkligen har för avsikt, och själva beslutat, att leva tillsammans i äktenskap eller under äktenskapsliknande former och att det är denna önskan som ligger till grund för ansökan. Det intryck av och den känsla för om det rör sig om ett förhållande som kan ligga till grund för uppehållstillstånd kan fås genom en mindre grundlig utredning än vad som görs idag. En sådan utredning bör innefatta ett mindre antal frågor om parternas relation inklusive förmågan att gemensamt sörja för varandras uppehälle. För att söka undvika att utsatta parter utnyttjas bör dessutom anknytningspersonens förhållanden i fråga om eventuell tidigare brottslighet och äktenskap alltid undersökas genom registerkontroll. Utredningen kan i större utsträckning än idag innehålla skriftliga inslag.

Detta leder till att uppehållstillstånd skall beviljas om särskilda skäl inte talar däremot.

## Särskilt om prövningen av arrangerade äktenskap

Med "arrangerade äktenskap" avser kommittén sådana äktenskap som har sin bakgrund i ursprungslandets tradition och kulturmönster och där någon annan än de blivande makarna – ofta parternas familjer eller andra släktingar – på något sätt och med något slags rättfärdigande utsett just dem att bli makar. Begreppet "arrangerat" syftar således inte

på att äktenskapet skulle vara tillkommet för att kringgå invandringsregleringen, även om sådana skenäktenskap förekommer såväl bland arrangerade äktenskap som andra äktenskap.

Arrangerade äktenskap godtas normalt sett som oetablerade förhållanden om de verkligen utgör ett kulturellt inslag i hemlandets tradition. Godtagandet av det sättet att ingå äktenskap har ansetts innebära att samma krav som beträffande andra oetablerade förhållanden inte kan ställas på att parterna skall känna varandra och ha träffats.

Kommittén har genom egna och tidigare undersökningar kunnat konstatera att arrangerade äktenskap förekommer framför allt i länder med ett starkt patriarkaliskt inslag och att kvinnans möjlighet att påverka valet av make, bosättning etc. är begränsad. Kvinnans i förhållandet ofta undanskymda roll medför också att hennes möjligheter att söka hjälp för eventuella problem i förhållandet är begränsade.

I de fall då det arrangerade äktenskapet ingås efter anknytningspersonens bosättning i Sverige skiljer sig sättet att ingå äktenskap många gånger inte nämnvärt från hur t.ex. en svensk man genom kontaktförmedling med utlandet inleder ett förhållande med en kvinna som han aldrig eller endast i begränsad omfattning träffat tidigare. Inte i något av de jämförda fallen är det tal om någon återförening av familjen utan bildande av ett nytt förhållande. Beträffande arrangerade äktenskap som ingåtts efter anknytningspersonens bosättning i Sverige finns då inte heller anledning att göra någon annan bedömning av de krav som kan ställas på parternas kännedom om varandra än vad som görs i andra oetablerade förhållanden. De skall således bedömas efter samma kriterier som andra sådana förhållanden. Bedömningen innebär inte att kulturella hänsyn inte alls skall tas, men däremot att det finns andra hänsyn som väger lika tungt.

Skyddsaspekten leder vidare till att det är särskilt viktigt att utröna om parterna av fri vilja skall ingå äktenskap. Vid arrangerade äktenskap skall utredningarna därför som regel vara muntliga.

## Särskilt om försörjningskrav

De begränsningar i möjligheterna till anhöriginvandring som gjordes år 1997 utgjorde en viktig del av åtgärderna för att kunna uppfylla riksdagens beslut om kostnadsbesparing inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar. Kommitténs förslag innebär att möjligheterna åter vidgas något. Detta innebär i sin tur ökade kostnader för den offentliga sektorn och utgör ett skäl för införandet av ett försörjningskrav.

Ett annat skäl är den följdivandring som kan väntas med anledning av utvidgningen av anhörigkretsen. Utan ett försörjningskrav kan en sådan följdivandring förutses bli relativt stor med hänsyn till hur andra EU-länders regelverk ser ut och till hur diskussionerna inom EU:s harmoniseringsarbete på området har förts.

Ytterligare ett skäl för införandet av ett försörjningskrav finns när det gäller de oetablerade förhållandena. Ett sådant krav skulle kunna utgöra ett skydd för unga anknytningspersoner (framförallt kvinnor) i Sverige, som får avbryta sin skolgång för att ingå arrangerade äktenskap med personer från annat land.

Av dessa skäl föreslår kommittén att huvudregeln för att uppehållstillstånd skall beviljas vid oetablerade förhållanden och för nära anhöriga utanför kärnfamiljen skall vara att anknytningspersonen skall svara för utlänningens försörjning under högst två år.

Försörjningskravet innefattar utlänningens vanliga levnadskostnader inklusive kostnaden för boendet. Anknytningspersonen bör därför ha en inkomst som täcker såväl dessa som hans eller hennes egna omkostnader. Försörjningsförmågan skall bedömas utifrån vad anknytningspersonen och utlänningen hade varit berättigade att erhålla i försörjningsstöd enligt riksnormen enligt socialtjänstlagen (2001:453). Den disponibla inkomsten skall därutöver täcka kostnaden för boendet. Vid bedömningen av försörjningsförmågan kan även utlänningens tillgångar beaktas. När det gäller nära anhöriga utanför kärnfamiljen kan också anknytningspersonens övriga släktingars förmåga att bidra till försörjningen beaktas.

Det kan finnas särskilda skäl att frånga försörjningskravet. Särskilda skäl kan anses föreligga när anknytningspersonens försörjningsoförmåga beror på särskilda personliga förhållanden eller ofrivillig arbetslöshet. En annan undantagssituation kan vara när anknytningspersonen fått uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande och vistats i Sverige endast ett fåtal år. Undantag kan också göras när ett minderårigt barn utgör anknytningsperson. Undantagen innebär bl.a. att även en person som på grund av ofrivillig arbetslöshet är beroende av försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för sitt uppehälle skall kunna förenas med sina nära släktingar trots att han eller hon inte har förmåga att svara för deras försörjning.

Uppskjuten invandringssprövning skall gälla. Det innebär att utlänningen ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om ett år, vilket sedan kan förlängas och bli permanent förutsatt att försörjningskravet är uppfyllt. Även om försörjningskravet inte är uppfyllt kan utlänningen beviljas fortsatt tillstånd om starka skäl talar för detta. Så kan t.ex. vara fallet om anknytningspersonen har drabbats av ofrivillig arbetslöshet eller oförmåga att arbeta eller om det föreligger andra

ömmande skäl som att utläningen har hög ålder och lider av dålig hälsa.

## DNA-analys

Tidigare erfarenheter har visat att ett inte ringa antal barn kommer till Sverige för att återförenas med personer som i verkligheten inte är deras föräldrar. Det har förekommit att socialtjänsten fått ta hand om och familjehemsplacera dessa barn. Problemen har att göra med att beslutsunderlaget i ärenden om uppehållstillstånd ofta är undermåligt när det gäller barn från länder med bristfällig folkbokföring och osäkra ID-handlingar. För att inte omöjliggöra familjeåterforening i dessa fall tillämpas ofta ett lägre beviskrav än annars i fråga om släktskapet.

Kommittén föreslår att det för barns bästa införs en möjlighet att på statens bekostnad använda DNA-analys för att styrka ett påstått släktskapsförhållande som gäller föräldrar och barn. Analysen är frivillig och kan göras när tillräcklig utredning om släktskapsförhållandet inte kan tas fram på annat sätt. Med införandet av möjligheten att erbjuda DNA-analys bör samma beviskrav kunna tillämpas beträffande barn som andra familjemedlemmar.

## Visering och uppehållstillstånd för besök

Kommittén anser att regeringens tidigare gjorda uttalanden om vikten av en så generös viseringspolitik som möjligt bör få större genomslag. Det är viktigt att besöksmöjligheterna för släktingar inte begränsas mer än nödvändigt. Presumtionen vid en tillståndsprövning måste vara att det inte är fråga om en person som avser att hoppa av. En tidigare ansökan om permanent uppehållstillstånd skall inte nödvändigtvis negativt påverka bedömningen av om tillstånd kan ges. Eftersom praxis för permanent uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen alltjämt lär vara restriktiv, bör i stället tidsbegränsade tillstånd kunna utgöra huvudregel för att upprätthålla dessa släktkontakter.

## Genomförande av förslagen

Kommitténs förslag bör kunna träda i kraft den 1 juli 2003. Förslagen förväntas innebära att invandringen av nära anhöriga utanför kärnfamiljen ökar och att den offentliga sektorn får ökade kostnader.





## Summary

### The task

That part of the committee's task which is accounted for in this report, has been to evaluate the provisions of the Aliens' Act concerning the immigration of relatives to Sweden. The task comprises three principal assignments. Firstly the committee is to evaluate the effects of those changes in the provisions of the Aliens' Act, concerning the immigration of relatives, that came into effect on the first of January 1997. Secondly it is to consider whether improvements can be made to the so-called "examination of seriousness" that is undertaken in connection with arranged marriages. Moreover, in the light of the evaluation of the legal provisions that came into force in 1997 and taking into account developments within the EU, the need for changes to be made to the current provisions of the Aliens' Act concerning the right of relatives to settle in Sweden, should be considered, particularly with respect to cases where all of a person's close relatives are here ("final link" cases). Part of the assignment is to make comparisons with the other Nordic countries and other relevant countries, while taking into consideration the possibility for close relatives to maintain contact by granting visas and residence permits for visits.

Parallel with the work of the committee, the issue of reuniting families has been the subject of harmonisation work within the EU. Since this work is still in progress, it has not been possible to take this proposal of the directive into account to any major extent.

### Current provisions

Section 2, sub-section 4 of the Aliens' Act (1989:529), UtL, regulates those cases in which residence permits may be granted to a foreigner who is related to somebody who is resident in Sweden or has been granted a residence permit for the purpose of settling here. Those relatives included in parts 1-3 of the first section are spouse and cohabitee (and comparable relationships), unmarried children of the

person with family ties in Sweden if they are, or have been, living at home, together with any other close relative who formed part of the same household as the person in question. In addition, part 4 of the first paragraph stipulates that permits may be given to a foreigner who in some other manner has a special connection to Sweden.

In its present wording, the paragraph came into force on the first of January 1997. In the paragraph it is stated which foreigners may be given residence permits for various reasons. In the preamble it is stated that these people are in principle entitled to residence permits.

If spouses or cohabitees have been permanently living together abroad, they will be granted residence permits.

A prerequisite for granting permits to a spouse or cohabitee in a relationship that has not previously been established, is that the relationship is deemed to be a serious one and that there are no particular reasons not to grant such permits. The testing of seriousness that is carried out does not entail any checking of the general suitability of the relationship or the moral or other qualities of the parties. The purpose is primarily to prevent any circumvention of the immigration regulations and to protect parties in the relationship who risk being exposed to violence or any other serious violation of the person.

The testing usually means that the applicant is interviewed at a foreign authority and the person with whom they have family ties is interviewed at the Migration Board. A large number of questions are asked concerning the parties' knowledge of each other and their families. If approval is given, a residence permit of limited duration can be granted, which can be extended if the relationship is a lasting one. In certain exceptional cases a residence permit can be granted even if the relationship has ceased. The deferred testing of immigration lasts two years as a rule.

So-called arranged marriages are accepted as an attachment if there is a basis for them in the tradition and cultural pattern of the country of origin.

There is an age limit of 18 years for children. However, belonging to the parents' household can mean that residence permits are nonetheless granted in such cases to those who have attained the age of 18 years.

The ruling with respect to other categories of close relatives is that they can be given residence permits if, in their home country, they were part of the same household as the relative resident in Sweden. In addition there must be some form of dependence that makes it difficult for the relatives to live apart. The application to reunite the family must be made relatively soon after the relative has settled in Sweden.

In exceptional cases the provisions of the first part of section 2 subsection 4 of the Aliens' Act concerning a special connection to Sweden, can provide the grounds for residence permits for certain relatives who do not fulfil the requirements in accordance with points 1-3. This applies to those cases in which communality of the household has not existed, but where special reasons apply in the form of unusual and distressing circumstances.

According to the Aliens' Act, the fact that the foreigner has proven means of support is not a prerequisite for granting a residence permit.

For relatives of Nordic citizens and citizens of the EU to whom the EC regulation of 1968 concerning the free movement of labour apply, there are particular rules concerning the circle of relatives and the requirements with respect to means of support.

There is also the opportunity for relatives to maintain contact by means of the rules concerning visas for visitors, and residence permits of shorter duration. According to statements made by the government, generosity should be the custom, but the assessment must take the risk of defection into account.

### Evaluation of the 1997 changes to the law and the need for changes to present regulations concerning the immigration of relatives

As far as spouses and cohabitants are concerned, the changes in 1997 do not entail any difference in practice compared to previous regulations. Swedish regulations and custom are in agreement with international undertakings and what the committee considers to be reasonable. No changes are therefore proposed.

The changes with respect to children entail a lowering of the age-limit from 20 to 18. A requirement was introduced that the child should be or have been living at home with the parents. It is the opinion of the committee that this requirement has resulted in an application of it that is inflexible. On these grounds, and taking into account what the proposed EG directive on reuniting families may entail, the committee proposes that the requirement that child is or has been living at home shall be dropped.

As a result of changes in the law, a requirement for close relatives outside the nuclear family was introduced, whereby it was expressly required that the applicant was to have been part of the same household as the person in Sweden with whom they have family ties. Some form of dependency that makes it hard for relatives to live apart has to exist and has to have already existed in the homeland. The relative's

application for a residence permit must be made relatively soon after the person with whom they have family ties has settled in Sweden.

Also in 1997, the possibility of being given a residence permit solely on the grounds that all other close relatives were in Sweden ("final link" cases) was taken away.

The new regulations entail a tightening up for parents, especially widows or widowers, who wish to be reunited with an adult child or adult children in Sweden. Unless the prerequisites according to point 3 in the first part of section 2 sub-section 4 of the Aliens' Act are fulfilled, the residence permit can only be granted in exceptional cases, i.e. only when there are particular reasons in the form of unusual and distressing circumstances.

As far as close relatives outside the nuclear family are concerned, it is the opinion of the committee that these changes have had consequences that cannot be considered acceptable. It has, for example, become unreasonably difficult for an elderly parent who has fallen ill, or who has in some other way become dependent upon a child some considerable time after the child has settled in Sweden, to be granted a residence permit. It is therefore proposed that the requirements of a common household, prior dependency in the homeland and prompt application should be dropped. The prerequisites for residence permits for parents should instead be a requirement that there is dependency or other special reason and that there should be extraordinary circumstances for other close relatives outside the nuclear family. The fact that a person constitutes the "final link" can constitute such special reason or extraordinary circumstance. Moreover, as is clear from what follows, the main rule should be that the person with whom there is a family tie should be responsible for the maintenance of the foreigner.

### The examination of non-established relationships in general

The committee's investigation has shown that although the current examination of seriousness is extremely time-consuming and extensive, it is felt to be a blunt instrument whose effect is relatively limited. The committee therefore proposes that the regulations be partly revised.

Among other things, the new regulations would entail the following: what is interesting in residence permit cases is getting a picture of whether the applicant and the person with whom they are connected really intend, and have made the decision themselves, to live together as a married couple or a state resembling marriage, and that it is this desire that constitutes the basis of the application. The impression one

gets and the feeling one has that it is indeed a relationship that can form the basis for a residence permit, can be obtained by means of a less thorough investigation than the one that is conducted today. Such an investigation should comprise a smaller number of questions concerning the relationship of the parties, including the ability jointly to provide for their mutual maintenance. Moreover, in order to try to avoid the exploitation of vulnerable parties, records should always be checked to investigate the circumstances of the person with whom they are connected with respect to the possibility of a criminal background and previous marriages. A greater part of the investigation than is currently the case could be in writing.

The result of this will be that residence permits should be granted if there are no particular reasons that argue against this.

### The examination of arranged marriages in particular

By "arranged marriages" the committee means those marriages that have their basis in the traditions and cultural patterns of the country of origin, and in which somebody other than the spouses-to-be, often the families of the parties or other relatives, in some manner and with some form of justification have chosen that couple in particular to become spouses. Thus the term "arranged marriage" does not mean that the marriage was entered into in order to circumvent the legislation concerning immigration, even if such fake marriages do occur among both arranged marriages and other marriages.

Normally, arranged marriages are viewed as non-established relationships if they really do constitute a cultural aspect of the tradition in the home country. Acceptance of this manner of entering into marriage has been deemed to entail that the same demands as those that apply to other forms of non-established relationships cannot be made: that the parties should know each other and have met.

By means of previous studies, carried out by itself and others, the committee has been able to establish that arranged marriages primarily occur in countries where there is a powerful patriarchal ethos and where the ability of a woman to influence the choice of husband, residence, etc is limited. Given that the woman's role in the relationship is often that of an obscure one, this means that her ability to seek help for any problems that may arise in the relationship are limited.

In those cases where the arranged marriage is entered into after the person with whom there are family ties has settled in Sweden, often the manner in which marriage is entered into does not significantly differ from the way that a Swedish man, for example, makes use of an agency

to make contact with people abroad and enters into a relationship with a woman he has never met, or has previously only met to a limited extent. In none of these comparable cases is it a question of a family reunion, but rather the forming of a new relationship. With respect to arranged marriages that are entered into after the person with whom they have family ties has settled in Sweden, there is no reason in such a case to make any other evaluation of the demands that can be made concerning the parties' knowledge of each other than those that are made in other cases of non-established relationships. They are thus to be evaluated in accordance with the same criteria as other relationships that are not established. The evaluation does not mean that no consideration at all should be given to cultural matters, but that, on the other hand, there are other considerations of equal weight.

Another consequence of the issue of protection is that it is particularly important to discover whether the parties are entering into marriage of their own free will. When it comes to arranged marriages the investigations should therefore normally be oral.

### The maintenance requirement in particular

Those limitations to the opportunities for relatives to immigrate that were implemented in 1997 constituted an important part of the measures taken to be able to fulfil the requirements of the decision of the Swedish Parliament to cut costs in expenditure area 8, Immigrants and refugees. The proposal of the committee means that the opportunities are once again somewhat widened. This in its turn means increased costs for the public sector and is a reason for the implementation of a maintenance requirement.

Another reason is the consequential immigration that can be expected with the widening of the circle of relatives. Without the maintenance requirement, such consequential immigration is expected to become relatively large, considering the regulations in other EU countries and the nature of the discussions with respect to the EU harmonisation work in this area.

There is another reason for the implementation of a maintenance requirement when it comes to the relationships that are not established. Such a requirement could constitute a protection for young people with family ties (primarily women) in Sweden, who have to interrupt their education in order to enter into an arranged marriage with persons from another country.

For these reasons the committee proposes that the main rule for granting a residence permit where relationships that are not established

is concerned and for close relatives outside the nuclear family, shall be that the person with family ties shall be responsible for the maintenance of the foreigner for a maximum of two years.

The maintenance requirement comprises the normal living costs of the foreigner. The person with family ties should therefore have an income that covers both these costs and his or her own costs. The ability to provide shall be evaluated on the basis of what the person with family ties and the foreigner would have been entitled to retain in maintenance support according to the national norms specified in the Social Services Act (2001:453). The net income should also cover rent. When evaluating the ability to support, the foreigner's assets can also be taken into account. When it comes to close relatives outside the nuclear family, the ability of other relatives of the person with family ties to contribute towards maintenance can be taken into account.

There may be special reasons to relinquish the maintenance requirement. Special reasons may be deemed to exist when the inability of the person with family ties to provide maintenance is due to special personal circumstances or involuntary unemployment. Another reason can be that the person with family ties has been granted a residence permit as a refugee or as someone else in need of protection and has only been in Sweden for a few years. Exceptions can also be made when the person with family ties is a minor. The exceptions mean, among other things, that even a person who due to involuntary unemployment is dependent on income support for his maintenance shall be able to be reunited with close relatives even if he or she lacks the capability to be responsible for their maintenance.

Delayed investigation of immigration shall apply. This means that the foreigner is given a residence permit limited in time to one year, which can then be extended and become a permanent one on condition that the maintenance requirement is fulfilled. Even if the maintenance requirement is not fulfilled, the foreigner can be granted a continuation of the permit if there are compelling grounds for this. This might be the case, for example, if the person with family ties has been afflicted by involuntary unemployment or incapacity to work or there are other compassionate grounds such as the foreigner being aged and suffering from poor health.



## DNA analysis

Previous experience has demonstrated that a not insignificant number of children come to Sweden to be reunited with people who are not really their parents. It has happened that the social services have been obliged to take charge of these children and place them in foster-homes. The problem is that the information on which the decision is based is often deficient when it comes to children from countries with inadequate national registration of the population and unreliable identity documents. In order not to make the reuniting of families impossible in such cases, lower standards of proof are required than is otherwise the case when it comes to matters of relationship.

The committee proposes that, in the best interests of the children, the possibility of using DNA analysis, paid for by the state, should be introduced in order to confirm an alleged relationship with respect to parents and children. The analysis is voluntary and can be done when sufficient information about the relationship in question cannot be acquired by any other means. Given the implementation of the possibility of offering a DNA analysis, it should be possible to demand the same degree of proof concerning children as is required of other family members.

## The issuing of visas and residence permits for visits

The committee considers that previous statements by the government concerning the importance of a visa policy that is as generous as possible should have a greater impact. It is important that the opportunities for relatives to visit should not be restricted more than is necessary. The presumption, when an application is considered, must be that it is not a question of a person who intends to defect. A previous application for a permanent residence permit should not necessarily affect in a negative fashion the judgement as to whether a permit can be granted. Since the norm concerning permanent residence permits for close relatives outside the nuclear family is still likely to be a restrictive one, permits of limited duration should instead be the principal rule in order for these contacts between relatives to be maintained.

## Implementation of the proposals

It should be possible for the proposals of the committee to come into force on the first of July 2003. The expected result of these proposals is that the immigration of close relatives outside the nuclear family will increase and that there will be increased costs for the public sector.



# Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529),

*dels* att nuvarande 2 kap. 4 a - 4 e §§ skall betecknas 2 kap. 10 - 14 §§ samt att nuvarande 2 kap. 5 - 14 §§ skall betecknas 2 kap. 16 - 28 §§,

*dels* att de nya 2 kap. 5, 6, 8, 9, 13, 14, 16 - 19 och 28 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att 2 kap. 4 §, 7 kap. 11 och 17 §§ samt 11 kap. 6 och 8 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 2 kap. 6 § skall sättas närmast före den nya 2 kap. 19 §, att rubriken närmast före 2 kap. 7 § skall sättas närmast före den nya 2 kap. 20 §, att rubriken närmast före 2 kap. 9 § skall sättas närmast före den nya 2 kap. 23 § samt att rubriken närmast före 2 kap. 14 § skall sättas närmast före den nya 2 kap. 28 §,

*dels* att det i lagen skall införas fem nya paragrafer, 1 kap. 1 a §, 2 kap. 7 och 15 §§ samt 11 kap. 1 c och 1 d §§, samt närmast före 2 kap. 13, 14 och 16 §§ samt 11 kap. 1 d § fyra nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### 1 a §

*Med anknytningsperson avses i denna lag en person som är bosatt i Sverige eller har*

*beviljats uppehållstillstånd för bosättning här.*

## 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 som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här*,

2 a. *en utlänning som är under 18 år och ogift och som adopterats eller som avses bli adopterad av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om utlänningen inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet*

- *har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,*

- *gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller*

- *gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av*

Uppehållstillstånd får ges till en utlänning som är

1. gift med *anknytningspersonen* eller sambo till *denne*, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,

2. under 18 år och ogift och som är barn till *eller avses bli adopterad av anknytningspersonen genom beslut av svensk domstol, eller*

*Sveriges tillträde till Haag-konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,*

*3. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 1-2 a 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,*

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

*7. en utlänning som önskar vistas här i landet för studier eller besök.*

*Uppehållstillstånd får också ges till en utlänning som*

*1. är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller*

*2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.*

*3. ogift barn över 18 år eller förälder till anknytningspersonen, om utlänningen är beroende av denne eller andra särskilda skäl föreligger.*

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, skall den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

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

#### 5 §

*Uppehållstillstånd får också ges till en utlänning som*

*1. är gift med eller sambo till anknytningspersonen, utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller*

*2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med anknytningspersonen,*

*om särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges, eller*

*3. är barn till sådan utlänning som avses i 1 och 2 och uppfyller förutsättningarna i 4 § första stycket 2 eller 3.*

#### 6 §

*Uppehållstillstånd får också ges till en utlänning som i annat fall än som avses i 4 och 5 §§ är nära anhörig till anknytningspersonen, om synnerliga skäl föreligger.*

## 7 §

*För att uppehållstillstånd enligt 4 § första stycket 3 eller 5 eller 6 §§ skall ges skall, om inte särskilda skäl föreligger, anknytningspersonen svara för utlänningens försörjning.*

## 8 §

*Upphållstillstånd får vidare ges till en utlänning som*

- 1. annars har särskild anknytning till Sverige,*
- 2. av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige,*
- 3. har fått arbetstillstånd eller har sin försörjning ordnad på något annat sätt, eller*
- 4. önskar vistas här i landet för studier eller besök.*

## 9 §

*Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 4, 5, 6 och 8 §§ skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel.*

***Tidsbegränsat  
uppehållstillstånd***

## 4 d §

En utlänning som med stöd av 4 § *andra stycket* beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall vid

## 13 §

En utlänning som med stöd av 5 § beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett



första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. *Detsamma gäller när uppehållstillstånd beviljas utlänningens barn under 18 år med stöd av 4 § första stycket.*

tidsbegränsat uppehållstillstånd. *Detsamma gäller när uppehållstillstånd beviljas en utlänning med stöd av 4 § första stycket 3 eller 6 §.*

### ***Fortsatt uppehållstillstånd***

#### 4 e §

En utlänning som med stöd av 4 d § har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består.

En utlänning med familjeanknytning enligt 4 § *andra stycket* som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört, får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller

#### 14 §

En utlänning som med stöd av 13 § första stycket har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består *och försörjningskravet enligt 7 § är uppfyllt.*

En utlänning med familjeanknytning enligt 5 § som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört *eller är försörjningskravet inte uppfyllt*, får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller

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

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

#### 15 §

*En utlänning som med stöd av 13 § andra stycket har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd endast om försörjningskravet enligt 7 § är uppfyllt.*

*Är försörjningskravet inte uppfyllt, får uppehållstillstånd ändå ges, om starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd.*

*Har utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får han ges permanent uppehållstillstånd.*

***När uppehållstillstånd skall ha beviljats***

#### 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 kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 4 a § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här,

#### 16 §

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 10 § eller 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 en utlänning med familjeanknytning med stöd av 4 § *andra stycket*, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket om

- utlänningen enligt 4 § första stycket *1, 2, 2 a, 3 eller 4* eller 4 § *andra stycket 1 eller 2* har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och

- det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

## 5 a §

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse får trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket bifallas, om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

## 5 b §

Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 4 § *första stycket 3 eller 5 eller 6 §§ eller motsvarande äldre bestämmelser*, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket om

- utlänningen enligt 4 § första stycket *1, 2 eller 3* eller 5 § *1, 2 eller 3* eller 6 § har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och

- det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

## 17 §

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse får trots vad som föreskrivs i 16 § första stycket bifallas, om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

## 18 §

Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd

från honom trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket bifallas, om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §, eller

2. det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.

från honom trots vad som föreskrivs i 16 § första stycket bifallas, om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §, eller

2. det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.

### Arbetstillstånd

#### 6 §

Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 5 och 5 a §§ på motsvarande sätt.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd.

#### 19 §

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 16 och 17 §§ på motsvarande sätt.

### Bemyndiganden

#### 14 §<sup>1</sup>

Utöver vad som följer av 4 a § får regeringen meddela föreskrifter om

1. uppehållstillstånd för studier eller besök, och

2. uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd

#### 28 §

Utöver vad som följer av 10 § får regeringen meddela föreskrifter om

1. uppehållstillstånd för studier eller besök, och

2. uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd

<sup>1</sup> Lydelse enligt SFS 2001:60

får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat, samt att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer även i andra fall än de som anges i 11 § första stycket.

Regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 4 a § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat, samt att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer även i andra fall än de som anges i 25 § första stycket.

Regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 10 § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

## **7 kap.**

### 11 §

Migrationsverket får med eget yttrande överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av nämnden.

Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om ärendet inte avser en ansökan enligt 2 kap. 5 b § och om

1. ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen,

2. ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet

Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om ärendet inte avser en ansökan enligt 2 kap. 18 § och om

1. ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen,

2. ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet

eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet,

3. det bedöms vara av särskild vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen avgör ett ärende som kan antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp utlänningar som återoppar huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd, eller

4. det i andra fall än som anges i punkt 3 bedöms vara av synnerlig vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen prövar ett ärende.

När Migrationsverket överlämnar ett ärende till regeringen skall verket först sända ärendet till Utlänningsnämnden. Nämnden skall med eget yttrande skyndsamt vidarebefordra ärendet till regeringen. Av nämndens yttrande skall framgå vilken uppfattning nämnden har i sakfrågan samt om ärendet bör avgöras av regeringen. Det som sägs i detta stycke gäller dock endast för de ärenden där ett beslut av Invandrarverket hade kunnat överklagas till nämnden.

Vad som i 5 § föreskrivs om Migrationsverket och Utlänningsnämnden gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet,

3. det bedöms vara av särskild vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen avgör ett ärende som kan antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp utlänningar som återoppar huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd, eller

4. det i andra fall än som anges i punkt 3 bedöms vara av synnerlig vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen prövar ett ärende.

Vad som i 16 § föreskrivs om Migrationsverket och Utlänningsnämnden gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

#### 17 §

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 18 § ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

**11 kap.**

## 1 c §

*Uppehållstillstånd enligt 2 kap. 6 § för ett barn under 18 år får inte beviljas utan att anknytningspersonen har fått sådant medgivande som avses i 6 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001: 453).*

**DNA-analys**

## 1 d §

*I ärenden om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § kan Utlänningsnämnden och Migrationsverket ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd i syfte att visa det biologiska släktskap som åberopas i ansökan. Detta gäller endast om det inte är möjligt att på annat sätt få fram tillräcklig utredning om släktskapet och om det med hjälp av en DNA-analys är möjligt att få fram väsentliga bevis om släktskapet.*

*Tillfälle att visa åberopat släktskap kan under de i första stycket angivna förutsättningarna ges även barn och förälder i ärende om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § 3.*

*En DNA-analys får utföras endast om den som undersöks har upplysts om syftet med DNA-analysen och har gett sitt skriftliga samtycke. Endast det*

*släktskapsförhållande som har åberopats i ansökan om uppehållstillstånd får undersökas. Kostnaden för provtagning, transport av prover och analys skall betalas av staten.*

*En sökande får tillerkännas ersättning av allmänna medel för egen sådan kostnad om han nekats tillfälle att få analys enligt första eller andra stycket utförd och analysen visar det åberopade släktskapet. Ersättning beslutas av den myndighet som skall pröva ansökan om uppehållstillstånd.*

## 6 §

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, Utlänningsnämnden, Migrationsverket eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Om utlännningen i ett ärende enligt denna lag åberopar intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndighet på begäran av den myndighet som handlägger ärendet lämna upplysningar som kan vara av betydelse för att bedöma uppgifterna i intyget.

*En allmän försäkringskassa skall på begäran av Utlänningsnämnden eller Migrationsverket lämna ut uppgifter om en utlännings förhållanden som rör ersättning enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag, lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. och lagen (2001:853) om äldre-försörjningsstöd, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd.*



## 8 §

## I ärende angående

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b §, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,

4. verkställighet enligt denna lag om utlänningen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar, eller

5. hemsändande enligt 12 kap. 3 §,

skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar enligt 6 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

## I ärende angående

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 18 §, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,

4. verkställighet enligt denna lag om utlänningen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar, eller

5. hemsändande enligt 12 kap. 3 §,

skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2. Om det i lag eller annan författning hänvisas till bestämmelser som har ersatts genom bestämmelser i denna lag, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

3. Om en utlänning har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 d § i lagens tidigare lydelse, skall även 2 kap. 4 e § i lagens tidigare lydelse tillämpas.

## 2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor

Härigenom föreskrivs att punkten 21 i lagen (1987:813) om homosexuella sambor<sup>2</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Om två personer bor tillsammans i ett homosexuellt förhållande, skall vad som gäller i fråga om sambor enligt följande lagar och bestämmelser tillämpas även på de homosexuella samborna:

-----  
20. 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),  
21. 2 kap. 4 § utlännings- 21. 2 kap. 4 och 5 §§  
lagen (1989:529), utlänningslagen 1989:529),  
22. 12 § första stycket 2 lagen (2001:82) om svenskt medborgar-  
skap,  
23. lagen (1990:272) om internationella frågor rörande makars och  
sambors förmögenhetsförhållanden.

Förutsätter dessa lagar eller bestämmelser att samborna skall vara  
ogifta, gäller det också de homosexuella samborna.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

<sup>2</sup> Lydelse enligt SFS 2001:1142

### 3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar skall ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §

Introduktionsersättning får beviljas

1. utlänningar som överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,

2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylsökande,

3. andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd med tillämpning av 2 kap. 3 § eller 4 § första stycket 5 utlänningslagen (1989:529) eller motsvarande äldre bestämmelser,

4. utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en utlänning som avses under 1-3.

Ersättning enligt 4 får lämnas endast för en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Introduktionsersättning får beviljas

1. utlänningar som överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,

2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylsökande,

3. andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd med tillämpning av 2 kap. 3 § eller 8 § 2 utlänningslagen (1989:529) eller motsvarande äldre bestämmelser,

4. utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en utlänning som avses under 1-3.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

## 4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 10 § utlänningslagen *eller motsvarande äldre bestämmelse*, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

## 5 Förslag till Lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (2001:453) skall införas en ny paragraf, 6 kap. 17 §, samt närmast före 6 kap. 17 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

***Medgivande vid uppehålls-  
tillstånd***

### **6 kap. 17 §**

*Om ett barn med hemvist  
utomlands skall beviljas  
uppehållstillstånd enligt 2 kap.  
6 § utlänningslagen (1989:529)  
skall socialnämnden i den  
kommun där barnet skall tas  
emot pröva om medgivande  
enligt 6 § skall ges.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

## 6 Förslag till Förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (1989:547),  
*dels* att 1 kap. 1 a §, 3 kap. 5 c och 7 a §§ samt 7 kap. 7 c § skall ha  
följande lydelse,

*dels* att det skall införas en ny paragraf, 7 kap. 6 §, samt närmast  
före 7 kap. 6 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### 1 a §

En utlänning som är medborgare i en Schengenstat och som kommer till Sverige direkt från en sådan stat, behöver inte ha pass vid inresa eller vistelse i landet.

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats enligt en förordning som beslutats med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige.

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats enligt en förordning som beslutats med stöd av 2 kap. 10 § utlänningslagen (1989:529) *eller motsvarande äldre bestämmelse* behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige.

En utlänning under 16 år behöver inte ha eget pass för inresa eller vistelse i Sverige, om han följer med en vuxen person, vars pass innehåller de uppgifter som behövs för att fastställa barnets identitet.

### **3 kap.**

#### 5 c §

Upphållstillstånd får återkallas för en sådan utlänning som nämns i 5 a § första stycket och som grundar sin rätt till vistelse här på avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

Upphållstillstånd får återkallas för en sådan utlänning som nämns i 5 a § första stycket och som grundar sin rätt till vistelse här på avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

(EES), om utlänningen inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här. Detta gäller utöver vad som föreskrivs i 2 kap. 9 - 11 §§ utlänningslagen (1989:529). Upphållstillstånd för familjemedlem som nämns i 5 b § får återkallas, om anknytningen till medborgaren i EES-staten bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

(EES), om utlänningen inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här. Detta gäller utöver vad som föreskrivs i 2 kap. 23 - 25 §§ utlänningslagen (1989:529). Upphållstillstånd för familjemedlem som nämns i 5 b § får återkallas, om anknytningen till medborgaren i EES-staten bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

#### 7 a §

Utöver i de fall som föreskrivs i 2 kap. 5 § andra och tredje stycket utlänningslagen (1989:529) 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 ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Detsamma gäller för ansökan som görs av en medlem av en sådan utlännings familj som anges i 5 b §.

Utöver i de fall som föreskrivs i 2 kap. 16 § andra och tredje stycket utlänningslagen (1989:529) 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 ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Detsamma gäller för ansökan som görs av en medlem av en sådan utlännings familj som anges i 5 b §.

Vad som sägs i första stycket första meningen tillämpas även på en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 d §. En sådan ansökan kan för utlänningens räkning göras av dennes arbetsgivare, som skall intyga de förhållanden som ligger till grund för ansökan.

**7 kap.*****DNA-analys***6 §<sup>3</sup>

*Sådan DNA-analys som avses i 11 kap. 1 d § utlänningslagen (1989:529) skall utföras av Rättsgenetiska institutet inom Rättsmedicinalverket.*

*När provtagning för DNA-analys skall genomföras skall Rättsgenetiska institutet underrättas av den myndighet som skall pröva ansökan om uppehållstillstånd. Utlåtandet över analysen skall sändas till den myndighet som underrättat institutet.*

*Ytterligare föreskrifter om verkställigheten av 11 kap. 1 d § utlänningslagen får beslutas av Rättsmedicinalverket.*

## 7 c §

Avgift tas ut för prövning av ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med 1 000 kr för personer som fyllt 18 år och med 500 kr för personer som inte fyllt 18 år. Vid ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529) är avgiften 500 kr för personer som fyllt 18 år och 250 kr för personer som inte fyllt 18 år.

Avgift tas ut för prövning av ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med 1 000 kr för personer som fyllt 18 år och med 500 kr för personer som inte fyllt 18 år. Vid ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 2 kap. 4, 5 eller 6 §§ utlänningslagen (1989:529) är avgiften 500 kr för personer som fyllt 18 år och 250 kr för personer som inte

<sup>3</sup> Tidigare 6 § upphävd genom förordning (2001:37).



Avgift skall dock inte tas ut av:

1. personer som avses i 2 kap. 4 a § eller 3 kap. utlänningslagen,

2. personer som söker uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 5 eller 3 kap. utlänningslagen,

3. medborgare eller anhörig till en medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),

4. personer som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer,

5. medborgare i Bulgarien, Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien eller Ungern,

6. utlänningar som avses i 12 kap. 2 § utlänningslagen,

7. studerande som av Sida, annan svensk organisation eller mellanfolklig organisation fått stipendier för studier i Sverige.

Avgift enligt första stycket skall dock inte tas ut om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det.

fyllt 18 år.

Avgift skall dock inte tas ut av:

1. personer som avses i 2 kap. 10 § eller 3 kap. utlänningslagen,

2. personer som söker uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 8 § 2 eller motsvarande äldre bestämmelse eller 3 kap. utlänningslagen,

3. medborgare eller anhörig till en medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),

4. personer som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer,

5. medborgare i Bulgarien, Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien eller Ungern,

6. utlänningar som avses i 12 kap. 2 § utlänningslagen,

7. studerande som av Sida, annan svensk organisation eller mellanfolklig organisation fått stipendier för studier i Sverige.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2003.

# 1 Kommitténs uppdrag och arbete

## 1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 11 maj 2000 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda utlänningslagens (1989:529), UtL, bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige. Kommittén har därefter fått tilläggsdirektiv (dir. 2000:81 och 2001:64) på sätt som framgår av statsrådsskrivelsen.

I detta delbetänkande redovisas den del av uppdraget som gäller anhöriginvandring. Enligt kommittédirektiven (dir. 2000:36) omfattar kommitténs uppdrag tre huvudsakliga uppgifter. Kommittén skall för det första utvärdera effekterna av de ändringar av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring som trädde i kraft den 1 januari 1997. För det andra skall övervägas om den s.k. seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kan förbättras. Vidare skall, mot bakgrund av utvärderingen av de lagbestämmelser som trädde i kraft år 1997 och med beaktande av utvecklingen inom EU, övervägas om utlänningslagens nuvarande bestämmelser om anhörigas rätt att bosätta sig i Sverige behöver ändras, särskilt med hänsyn till personer med samtliga nära släktingar här ("sista länk"-fall). I de angivna uppgifterna ingår att göra jämförelser med de övriga nordiska länderna och andra relevanta länder samt att beakta möjligheten för nära anhöriga att hålla kontakt genom att visering och uppehållstillstånd för besök beviljas.

De ursprungliga kommittédirektiven framgår i sin helhet av *bilaga 1*.

## 1.2 Uppdragets genomförande

Kommittén hade sitt första sammanträde i oktober 2000 och har därefter haft ytterligare femton sammanträden med ledamöter och experter. Med hänsyn till de tilläggsdirektiv som gavs i november 2000 och en avisering om att det inom EU pågående arbetet med ett direktiv om familjeåterförening skulle kunna avslutas under våren 2001

inriktades dock arbetet under våren och sommaren 2001 på reglerna om transportörsansvar.

Parallellt med kommitténs arbete har alltså frågan om familjeåterförening varit föremål för harmoniseringsarbete inom EU. Detta pågår fortfarande.

Under utredningstiden har kommittén fortlöpande informerats om arbetet med EG-direktivet om familjeåterförening av den tjänsteman inom Utrikesdepartementet som representerar regeringen i det arbetet. Kommittén har erfarit att det på många punkter varit svårt att nå någon samsyn och att medlemsländernas uppfattningar i såväl stora som små frågor gått mer eller mindre isär. Frågan om när direktivet kan tänkas bli antaget och vad innehållet blir har alltså inte fått något svar ännu.

Under utredningstiden har kommittén genom brev och telefonsamtal från både allmänhet och på området yrkesverksamma personer fått motta ett flertal synpunkter på reglerna om anhöriginvandring. Synpunkter av detta slag kom också kommittén tillgodo vid två av kommittén anordnade utfrågningar i januari 2001, då ett flertal organisationer m.fl. fanns representerade.

Kommitténs sekretariat har träffat eller haft skriftliga kontakter med Migrationsverkets samtliga tillståndsenheter. Sekretariatet har också träffat en tjänsteman på Kanadas ambassad i Stockholm för en redovisning av Kanadas system för anhöriginvandring. Vidare har sekretariatet besökt Rättsgenetiska institutet i Linköping.

Härutöver har till kommitténs förfogande tagits fram statistiskt och annat skriftligt underlag av Migrationsverket, Integrationsverket och Statistiska Centralbyrån. Kommitténs experter från Utlänningsnämnden och Migrationsverket har också på sätt som redovisas i kapitel 4 bedömt och sammanfattat effekterna av 1997 års ändringar i utlänningslagen. Eftersom vissa frågor angränsande till kommitténs uppdrag utretts nyligen har också tidigare underlag kunnat användas.

Andra länder har skriftligen tillställts och besvarat frågor om sina regler för anhöriginvandring. En sammanställning av dessa länders regler om försörjningskrav finns i *bilaga 2*.

Slutligen har tre forskare på Ekonomihögskolan vid Växjö universitet beräknat vissa kostnader för anhöriginvandring och redovisat beräkningen dels i en rapport, *bilaga 3*, dels vid ett av kommitténs sammanträden.

### 1.3 Delbetänkandets disposition

Efter de inledande avsnitten innehåller delbetänkandet i kapitel 2 en redovisning av svenska bestämmelser och internationella förpliktelser i fråga om anhöriginvandring m.m.

I kapitel 3 återges den reglering som finns i vissa andra EU-länder samt i Norge, Kanada och USA. Redogörelsen bygger på de uppgifter som respektive ansvarigt departement eller myndighet har lämnat efter förfrågan från kommittén.

I kapitel 4 presenteras kommitténs faktaunderlag genom nytt inhämtat material och tidigare gjorda undersökningar. Kommitténs bedömning och förslag utifrån vad som sålunda förevarit redovisas i kapitel 5.

De sista kapitlen innehåller kommitténs bedömning av förslagens inverkan på de i kommittéförordningen nämnda områdena (kapitel 6) och en författningskommentar (kapitel 7). Till delbetänkandet hör reservationer och särskilda yttranden.



## 2 Invandringsregleringen m.m.

I det här kapitlet redogörs översiktligt för relevanta svenska bestämmelser och internationella förpliktelser, såväl gällande sådana som de som befinner sig på förslagsstadiet.

### 2.1 Inresa och vistelse

Sverige har en reglerad invandring. För att en utlänning skall få resa in i och vistas i Sverige skall vissa krav vara uppfyllda. De grundläggande kraven finns angivna i utlänningslagen och i utlänningsförordningen (1989:547), UtlF. Sålunda skall utlänningar ha pass, visering eller uppehållstillstånd och, om de skall arbeta här, arbetstillstånd. Från grundreglerna finns åtskilliga undantag, bl.a. för nordbor och EU-medborgare. Bestämmelserna om krav på pass m.m. kan inte heller ses isolerade från övriga bestämmelser i utlänningslagen. Således kan t.ex. utlänningar 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 de saknar pass eller visering.

Grundregeln att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha *pass* finns i 1 kap. 2 § första stycket UtlL. Undantag från passkravet finns i utlänningsförordningen. Utlänningar som är medborgare i en Schengenstat och som kommer till Sverige direkt från en sådan stat behöver inte ha pass vid inresa eller vistelse i Sverige. Med Schengenstat avses i utlänningsförordningen en stat som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (den s.k. Schengenkonventionen) eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. Utlänningar som har permanent uppehållstillstånd behöver inte heller ha pass vid vistelse i Sverige.

Med *visering* avses enligt 2 kap. 1 § första stycket UtlL ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. Visering beviljas såväl för rena turistbesök som besök hos släktingar och även för tidsbegränsat arbete. Den som har en gällande visering är undantagen från kravet på uppehållstillstånd och vice versa. Medborgare i de

nordiska länderna, övriga västeuropeiska länder och ett antal andra länder är undantagna från kravet på visering (förordning (EG) nr 539/2001).

*Uppehållstillstånd* innebär enligt 2 kap. 2 § UtIL tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd, TUT) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd, PUT).

Utlänningar som vistas i Sverige i mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om de inte är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Den som beviljas tillstånd för bosättning i Sverige beviljas normalt permanent uppehållstillstånd från början. Migrationsverket har dock alltid frihet att välja att utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även om utlänningen avser att bosätta sig här (prop. 1983/84:144 s. 88). Särskilda regler om tidsbegränsat uppehållstillstånd ges i 2 kap. 4 a–e §§ UtIL och gäller bl.a. grupper av personer med tillfälligt skyddsbehov, vid tveksamhet i fråga om levnadssätt och vid anknytning genom oetablerat förhållande.

Dessutom har regeringen enligt 2 kap. 14 § UtIL möjlighet att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för bl.a. studier och besök, vilket utnyttjats för studier. För uppehållstillstånd för besök gäller enligt praxis att sådant kan förlängas när utlänningen är kvar i landet (jfr. nedan huvudregeln att uppehållstillstånd skall ha utverkats före inresan), men bara om vägande skäl kan åberopas. Det skall stå helt klart att avsikten med vistelsen är besök och inte bosättning. Någon längsta tid för uppehållstillstånd finns inte, men enligt förarbetena (prop. 1994/95:179 s. 65) gäller att det endast undantagsvis kan finnas skäl att bevilja tillstånd för besök för så lång tid som ett år. För längre tid skulle sökanden kunna komma att folkbokföras, och vistelsen skulle då inte längre ha karaktär av besök. Det kan dock förekomma fall där exempelvis föräldrar som inte längre är yrkesverksamma bör medges relativt långvariga uppehållstillstånd för besök hos barn här i landet.

Av 1 kap. 5 § UtIL framgår att utlänningar skall ha *arbetstillstånd* för att arbeta i Sverige, om de inte har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Ytterligare undantag har föreskrivits av regeringen, bl.a. avseende utlänningar som omfattas av EES-avtalet (avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, vilket förutom EU-länderna omfattar Island, Liechtenstein och Norge).

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 1–4 för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, vid humanitära skäl, för förlängning av

tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts på grund av familjeanknytning, eller om det föreligger synnerliga skäl för uppehållstillstånd. Enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtL kan uppehållstillstånd beviljas efter inresan också när en utlänning enligt vissa av punkterna i 2 kap. 4 § UtL har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd beaktas om utlänningen kan förväntas föra en *hederlig vandel* (2 kap. 4 § fjärde stycket UtL). 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.

## 2.2 Närmare om visering m.m.

### 2.2.1 Allmänt

En visering fungerar som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelas för att möjliggöra ett besök i Sverige. Enligt huvudregeln i utlänningslagen får utlänningar inte resa in i eller uppehålla sig i Sverige utan visering eller uppehållstillstånd. Genom en rad undantag härifrån kan dock medborgare i många länder resa in i och uppehålla sig i Sverige i tre månader utan något särskilt tillstånd. En förutsättning är då att utlänningen har tillräckliga medel för att försörja sig under besöket. Han eller hon får inte heller antas komma att begå brott eller bryta mot utlänningslagens bestämmelser.

Det är Migrationsverkets styrelse som enligt sin instruktion skall leda utvecklingen av viseringspraxis. De riktlinjer som utvecklats genom praxis (se avsnitt 4.2.2) innebär i huvudsak att det är den sökande som skall göra troligt att syftet med resan till Sverige är ett besök och inte något annat. Det som sägs i förarbetena om när visering skall nekas är att grunderna för detta i stort överensstämmer med de materiella grunderna för beslut om avvisning enligt 4 kap. 2 § UtL, dvs. exempelvis om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse och hemresa eller inte försörja sig på ett ärligt sätt eller om han eller hon kan antas komma att begå brott.



Viseringskravet har ansetts nödvändigt för att en reglerad invandring skall kunna upprätthållas. Samtidigt skall bestämmelserna utformas så att släktkontakter och kommersiella förbindelser inte försvåras. Visering kan beviljas av Migrationsverket eller Utrikesdepartementet. Det stora flertalet viseringar ges dock av svenska beskickningar och konsulat enligt viseringsbemyndiganden från Migrationsverket.

Visering får ges för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle om inte annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Visering får begränsas även i övrigt och får förenas med de villkor som kan behövas. Regeringens föreskrifter om undantag från viseringsplikt m.m. finns i 2 kap. UtlF. Enligt 3 § andra stycket får en nationell visering beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år, när det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan exempelvis vara att det rör sig om nära släktingar som önskar vistas här för släktbesök längre tid än tre månader (prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv, s. 124).

Det finns ett samband mellan viseringspolitiken och bestämmelserna om anhöriginvandring. Frågan uppmärksammades av Flyktingpolitiska kommittén (SOU 1995:75) som ansåg att tillämpningen av viseringspolitiken i enskilda fall bör ha som mål att inom ramen för den reglerade invandringen undvika störningar av människors naturliga strävan efter fri rörlighet och upprätthållande av personliga och kommersiella kontakter. Kommittén förordade också att Sverige såväl inom som utom EU skall arbeta aktivt för att viseringsfrihet skall gälla mellan så många länder som möjligt och att viseringsskyldighet bör gälla endast när starka skäl talar mot viseringsfrihet. Kommittén påpekade också att en del oönskade effekter av den restriktivare reglering av anhöriginvandringen som kommittén föreslog kunde undanröjas genom en generös viseringspolitik. Släktbesök bör, anfördes det, betraktas som naturliga inslag i livsföringen och det finns inte heller från regleringssynpunkt någon anledning att inskränka sådana besök under förutsättning att det verkligen rör sig om en tillfällig vistelse i landet och inte en förtäckt invandring.

Frågan behandlades i prop. 1996/97:25 s. 122 f., där regeringen framhöll bl.a. följande.

Det är av största vikt att kontakter mellan människor underlättas. Det gäller såväl i fråga om släktkontakter som kommersiella och kulturella förbindelser på olika plan. Det övergripande målet måste därför vara att skapa så stor frihet för rörelser över gränserna som möjligt. Mot önskemålet om en fri rörlighet måste emellertid ställas nödvändigheten av att

upprätthålla den reglerade invandring som vi har. Det torde därför under överskådlig tid vara nödvändigt att ha kvar krav på visering i förhållande till ett stort antal länder. Viseringspolitiken är vidare i särskilt hög grad en del av vår invandringspolitik där det är nödvändigt att politiken inte skiljer sig alltför mycket från våra grannländers. Om vi i Sverige skall ha viseringsfrihet i förhållande till länder vars medborgare är viseringspliktiga i de flesta andra länder kan det leda till ett mycket stort invandringstryck mot vårt land.

Riksdagen delade regeringens syn på den svenska viseringspolitiken (bet. 1996/97:SfU s. 59).

## 2.2.2 Gemensamma regler inom EU och Schengen

### *EU-regler om fri rörlighet och gränskontroll*

Inom EU är målet att EU-länderna skall ha en gemensam viseringspolitik. Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft år 1999, ingår frågor om gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring i gemenskapssamarbetet.

I EU-samarbetet skiljer man på *inre* och *yttre* gräns. Vid den inre gränsen skall kontrollerna i princip avskaffas som en följd av den gemensamma inre marknaden. Med *inre* gräns avses dels den geografiska gränsen mellan två EU-länder, som till exempel landgränsen mellan Sverige och Finland, dels den gräns som internationella flygplatser och hamnar utgör i ett EU-land. Den *yttre* gränsen är gränsen mellan EU och tredje land. Med tredje land menas alla länder utanför EU. En internationell flygplats och hamn i EU utgör också yttre gräns när den tar emot trafik från tredje land.

När den fria rörligheten är genomförd kommer det, i hamnar och på flygplatser som utgör både yttre och inre gräns, att finnas olika terminaler eller utgångar för dem som reser inom EU och för dem som kommer från tredje land.

Medlemsstaterna skall inom en femårsperiod från Amsterdamfördragets ikraftträdande ha beslutat om åtgärder som säkerställer att det inte förekommer någon kontroll av personer, antingen de är EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare, när de passerar EU:s *inre* gränser. Rådet skall inom samma femårsperiod besluta också om åtgärder som avser passage av medlemsstaternas *yttre* gränser. Det gäller förfarandet vid personkontrollen och bestämmelser för denna men också regler för visering. Den 15 mars 2001 antog rådet den tidigare nämnda förordningen (EG) nr 539/2001 om fastställande av

vilka länder utanför EU vars medborgare är skyldiga att ha visering när de passerar de yttre gränserna respektive vilka som är undantagna från detta krav (EGT L81, 21.3.2001, s.1).

I fråga om asyl och invandring skall rådet inom övergångstiden reglera frågan vilken medlemsstat som skall pröva en asylansökan som ingetts i en medlemsstat. Rådet skall också bestämma miniminormer för bl.a. mottagandet av asylsökande. Redan år 1990 tillkom konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna (den s.k. Dublinkonventionen, EGT L54, 4.9.1997, s.1). Genom att den ansvariga staten identifierats skall man undvika dels att den asylsökande inte får sin ansökan prövad i något land, dels att en ansökan görs och prövas i flera länder. Sedan Dublinkonventionen nu trätt i kraft för samtliga EU:s medlemsstater ersätter konventionen den reglering som Schengenkonventionen innehåller om hanteringen av asylansökningar.

Enligt Amsterdamfördraget skall Dublinkonventionen ersättas av ett gemenskapsrättsligt instrument. EG-kommissionen presenterade sommaren 2001 ett förslag till en förordning som är tänkt att ersätta Dublinkonventionen (KOM/2001/447 slutlig). Troligen kommer den nya rättsakten att följa konventionens grundläggande principer med vissa förtydliganden. Det är idag inte möjligt att säga när förordningen kan komma att antas.

### *Schengen-samarbetet*

Genom Schengensamarbetet har vissa stater redan avstått från kontroll av personer vid sina inre gränser. Samarbetet började när Tyskland, Frankrike och Beneluxstaterna år 1985 ingick det s.k. Schengenavtalet för att avveckla personkontrollerna vid de gemensamma (*inre*) gränserna. Fem år senare undertecknades en tillämpningskonvention, Schengenkonventionen, som närmare reglerar samarbetet. Schengensamarbetet är nu, genom Amsterdamfördraget, en del av EU och styrs av EU-regler.

Schengenkonventionen behandlar inte frågor som rör möjligheterna för en medborgare i en Schengenstat eller en annan stat att bosätta sig och arbeta i en annan Schengenstat. Inom dessa områden gäller EG-rätten, EES-avtalet och nationella bestämmelser.

Av EU-länderna deltar alla utom Storbritannien och Irland i Schengensamarbetet. Det finns alltså ingen inre gräns mot Storbritannien och Irland. Sverige deltar operativt sedan den 25 mars

2001. För vissa delar av Schengenreglerna, bl.a. de om visering och inre gränskontroll, kommer Danmark trots Amsterdamfördraget att som utgångspunkt ha kvar det mellanstatliga samarbetet och i efterhand själv bestämma om man vill omfattas av de beslut som rådet fattar. Storbritannien och Irland kan när som helst begära att få omfattas av hela eller delar av Schengenregelverket. Island och Norge, som inte formellt kan ansluta sig, har träffat ett särskilt samarbetsavtal för att anknyta sig till Schengensamarbetet. De deltar fullt ut i samarbetet med undantag för beslutsfattandet, och på så sätt kan den fria rörligheten inom den nordiska passunionen upprätthållas.

För såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga medlemsstater i EU som för andra innebär Schengensamarbetet att de, väl inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom Schengenområdet. För en tredjelandsmedborgare innebär det en rätt att röra sig fritt inom området under högst tre månader under en tidsperiod om sex månader eller, om vederbörande är viseringspliktig, under den tid viseringen gäller. En utlänning som har uppehållstillstånd i t.ex. Sverige kommer alltså att kunna besöka släkt och bekanta som bor i en annan Schengenstat utan att först behöva söka visering.

Inre gräns inom Schengen avser dels den geografiska gränsen mellan två Schengenstater, dels den gräns som internationella flygplatser och hamnar utgör i en Schengenstat. Den yttre gränsen utgörs av gränsen mellan en Schengenstat och tredje land. Med tredje land menas alla stater som inte deltar i Schengensamarbetet. En internationell flygplats och hamn utgör också yttre Schengengräns när den tar emot trafik från tredje land.

Viseringar för inresa och högst tre månaders vistelse i Sverige utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En sådan enhetlig visering ger rätt till inresa och vistelse i alla Schengenstater under tre månader. En visering som överstiger tre månader betraktas som ett nationellt uppehållstillstånd som beviljats av någon av de avtalsslutande parterna enligt dennas lagstiftning. En sådan visering ger innehavaren tillstånd att *passera genom* de övriga avtalsslutande parternas territorium, i avsikt att komma till det territorium där tillståndet beviljats. En långtidsvisering ger alltså som utgångspunkt inte samma fria rörlighet som ett uppehållstillstånd eftersom uppehållstillståndet, oavsett om detta är tidsbegränsat eller permanent, ger rätt till *resa mellan* länderna i tre månader utan krav på viseringar. Med stöd av förordning (EG) nr 1091/2001 kan dock en visering för längre vistelse än tre månader utformas så att den ger rätt att resa fritt inom unionen i tre månader. Därigenom får anhöriga, som i väntan på uppehållstillstånd på grund av anknytning har långtidsviseringar, under viss tid samma rätt till fri

rörlighet som övriga som är bosatta i EU-länder. Angående den förordningen skall påpekas att kommissionen har lagt ett förslag till direktiv som skall ersätta förordningen och i en rättsakt samla allt som definierar villkoren för friheten att resa i högst tre respektive sex månader (KOM/2001/388). Direktivet innebär också att tiden inom vilken den som har ett uppehållstillstånd kan resa fritt inom unionen bestäms till tre månader, dvs. samma tid som den som fått en visering. Vidare innebär det att ett särskilt resetillstånd med rätt att resa in och stanna mer än tre men högst sex månader under en tolv månadersperiod – för t.ex. turister, studerande och personer som besöker sin familj – skall kunna utfärdas.

De yttre gränserna i Schengenområdet får i princip passeras endast vid särskilda gränsövergångsställen och under fastställda öppettider. Schengenstaterna har åtagit sig att införa påföljder mot otillåtet passerande av yttre gräns. Vid yttre gräns skall myndigheterna genomföra vissa kontroller, både vid inresa och vid utresa.

Personkontroll vid inresa skall göras för att kontrollera att personen uppfyller kraven för att komma in i Schengenområdet, dvs. har godtagbara resehandlingar, erforderlig visering samt tillräckliga medel för sitt uppehälle. Den inresande får inte heller vara en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

Undantag från ett eller flera av dessa krav kan göras av en stat som finner det nödvändigt av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser. Inresetillståndet begränsas då till att avse bara det berörda landet (nationell visering). I sådana fall skall de övriga Schengenstaterna underrättas.

Genomresa skall medges en medborgare i tredje land, om vederbörande har visering eller uppehållstillstånd utfärdat av en annan Schengenstat. Förekommer personen på den gemensamma spärrlista som finns i Schengens datoriserade informationssystem (SIS), kan det utgöra hinder mot genomresa.

De uppgifter som enligt artikel 96 i Schengenkonventionen får registreras på spärrlistan är bl.a. att en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (exempelvis om utlänningen dömts för gärning som har ett minimistraff på ett års fängelse) eller att utlänningen varit föremål för avvisning eller utvisning. Varje Schengenstat råder själv över vilka uppgifter den lägger in i sin nationella enhet av SIS. Däremot kommer de personuppgifter m.m. som omfattas av andra Schengenstaters registreringar att flyta in till den svenska enheten av SIS. Hur Rikspolisstyrelsen, som är ansvarig myndighet för den svenska enheten av SIS, skall hantera registret

framgår av lagen (2000:344) respektive förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem.

Slutligen skall personkontroll ske även vid utresa. Kontrollen gäller alla utresande men skall, i likhet med inresekontrollen, vara noggrannare i fråga om personer som inte är EU- eller Schengenmedborgare.

## 2.3 Förutsättningar för uppehållstillstånd

### 2.3.1 Allmänt

Utlänningar som inte är medborgare i någon av de nordiska staterna skall, som framgår av avsnitt 2.1, ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige. Uppehållstillstånd *skall* ges i vissa fall, medan uppehållstillstånd i andra fall *får* ges.

Både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har enligt 3 kap. 4 § UtL principiellt *rätt* till uppehållstillstånd. Denna och övriga bestämmelser i 3 kap. UtL bygger på bl.a. 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).

För andra än flyktingar och skyddsbehövande i övrigt regleras möjligheterna att få uppehållstillstånd i 2 kap. UtL. Uppehållstillstånd *får* för dessa ges i vissa fall. Uppehållstillstånd ges huvudsakligen på tre olika grunder, dels till vissa anhöriga, dels av humanitära skäl, dels av arbetsmarknadsskäl. Nuvarande regler har gällt sedan den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80), den 1 juli 2000 (prop. 1999/2000:43, bet. 1999/2000:SfU9, rskr. 1999/2000:159) respektive den 1 juli 2001 (prop. 2000/01:66, bet. 2000/01:SfU12, rskr. 2000/01:177). Den grundläggande bestämmelsen återfinns i 2 kap. 4 § UtL.

EES-avtalet, som trädde i kraft den 1 januari 1994, innebär bl.a. att särskilda regler för uppehållstillstånd gäller för utlänningar som omfattas av avtalet (dvs. medborgare i EU-land, Island, Liechtenstein eller Norge). Den fria rörligheten för personer ger rätt för medborgare i en EES-stat 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. Däremot krävs för andra EES-medborgare än nordbor uppehållstillstånd för vistelse längre än tre månader. En medborgare i en EES-stat som visar upp ett giltigt pass eller identitetskort och dessutom uppfyller något av vissa andra villkor beviljas uppehållstillstånd för fem år i flertalet fall (3 kap. 5 a § UtIF).

En make eller maka till en utlänning som fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av medborgarskap i en EES-stat ges samma typ av tillstånd som EES-medborgaren oavsett eget medborgarskap. Detsamma gäller barn under 21 år och andra familjemedlemmar under vissa villkor. Rätten till familjeåterförening enligt de europeiska reglerna gäller enbart EES-medborgare som flyttat till annat land inom EES; en medborgare som bor kvar i sitt hemland har således ingen sådan rätt till familjeåterförening med stöd av EG-rätten (jfr. avsnitt 2.10.3).

### 2.3.2 Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

Med *flykting* avses en utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av medborgarskapslandets skydd. Som flykting anses även den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit (3 kap. 2 § UtlL). Flyktingdefinitionen motsvarar i princip den som återfinns i Genèvekonventionen och i 1967 års tilläggsprotokoll.

Med *asyl* avses i utlänningslagen uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting. Utöver de som beviljas asyl efter ansökan tar Sverige varje år emot ett visst antal flyktingar och liknande kategorier inom ramen för en särskild s.k. flyktingkvot. Kvoten för år 2001 rymde ca 1 250 platser samt ett hundratal för brådskande fall. Överföring sker i samverkan med FN:s Flyktingkommisariat (UNHCR) och avser människor som befinner sig i en särskilt utsatt situation eller i fall där UNHCR har särskilda svårigheter att finna ett lämpligt placeringsland.

Med *skyddsbehövande i övrigt* avses en utlänning som i andra fall lämnat det land där han eller hon är medborgare därför att han eller hon (1) känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, (2) på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller (3) på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse. Motsvarande gäller den som är statslös och befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort.

Uppehållstillstånd får med visst undantag vägras både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. Skyddsbehövande på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof får dessutom vägras uppehållstillstånd om det på grund av brottslighet eller någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får vidare vägras om utlänningsen har rest in från ett annat nordiskt land och i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet kan sändas åter dit, såvida det inte är uppenbart att utlänningsen inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där. Uppehållstillstånd får också vägras om utlänningsen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han eller hon återsänds till det landet, är skyddad mot förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och mot att sändas vidare till ett annat land där han eller hon inte har motsvarande skydd samt om utlänningsen har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det angivna sättet. Uppehållstillstånd får slutligen vägras om utlänningsen kan sändas till ett land som tillträtt Dublinkonventionen och utlänningsen där är skyddad.

### 2.3.3 Humanitära skäl

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 UtlL kan en utlänningsen få uppehållstillstånd i Sverige av *humanitära skäl*. Före den 1 januari 1997 beviljades uppehållstillstånd av humanitära skäl dels av politisk-humanitära skäl, dels av rent humanitära skäl. Uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl beviljades bl.a. personer som flytt undan krig m.m. Sedan den 1 januari 1997 ges emellertid de personer som flyr undan krig och miljökatastrofer ett särskilt skydd i 3 kap. 3 § första stycket 2 UtlL. Därmed avser bestämmelsen om uppehållstillstånd av humanitära skäl numera främst personer som har renodlat humanitära skäl (prop.1996/97:25 s. 285, bet. 1996/97:SfU5 s. 54).

Det finns inte någon uppräknings av vad som utgör humanitära skäl. Enligt förarbetena till 1989 års utlänningslag (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 slog regeringen 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 beslutet 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 förbättring eller att behandlingen är livsnödvändig. Enbart omständigheten att vården i Sverige håller en högre kvalitetsnivå kan inte utgöra grund för uppehållstillstånd.

## 2.3.4 Anknytningsfallen

### 2.3.4.1 Anhörigkretsen

Upphållstillstånd får också beviljas en utlänning på grund av *anknytning*. Hur den krets av människor ser ut, som skall kunna anses ha sådan anknytning till en i Sverige bosatt person att uppehållstillstånd kan ges på grund av anknytningen, har under senare år varierat.

För anhöriga är huvudregeln att permanent uppehållstillstånd ges direkt. För nyligen etablerade förhållanden, s.k. snabba anknytningar, tillämpas en ordning med uppskjuten invandringsprövning (se nedan).

När det gäller familjeåterförening förutsätts att den här bosatta personen (anknytningspersonen eller referenspersonen) har uppehållstillstånd eller är bosatt här utan att behöva tillstånd. En utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en kortare vistelse här är inte sådan anhörig som avses i paragrafen (prop. 1996/97:25 s. 285 och Wikrén, Sandesjö, Utlänningslagen, s. 65 och 66). En utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid snabb anknytning kan dock vara anknytningsperson för sitt barn om detta varit hemmavarande och är under 18 år. Även barnet ges i sådana fall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (2 kap. 4 d § UtlL).

#### *Anhörigkretsen före den 1 januari 1997*

Fram till den 1 januari 1997 gällde enligt dåvarande 2 kap. 4 § första stycket UtlL att uppehållstillstånd fick ges till en utlänning som var nära anhörig till en i Sverige bosatt person. Bestämmelsen var inte utformad så att den gav anhöriga *rätt* att få tillstånd och inte heller angavs vilka anhöriga som kunde komma i fråga. Enligt propositionen Ny utlänningslag m.m. (prop. 1988/89:86 s. 147) avsågs med uttrycket "nära anhörig" den fasta praxis som utvecklats på området och som riksdagen vid flera tillfällen ställt sig bakom. I första hand innebar

detta make, maka och sambo, hemmavarande ogift barn under 20 år, föräldrar och andra släktingar som var väsentligt beroende av anknytningspersonen i Sverige samt personer med samtliga nära släktingar här, s.k. "sista länk"-fall. Med sådana fall avsågs att en person (undantagsvis flera) hade samtliga nära släktingar bosatta i Sverige.

Uppehållstillstånd beviljades för make, maka och sambo under förutsättning att förhållandet bedömdes som seriöst och inte som tillkommet för att ge grund för uppehållstillstånd i Sverige. Vid förhållande som uppstått nyligen tillämpades uppskjuten invandringsprövning.

Barn med föräldrar i Sverige beviljades uppehållstillstånd under förutsättning att barnet var ensamstående. Om bara den ena föräldern var bosatt i Sverige krävdes att denna också var barnets legala vårdnadshavare. I vissa fall kunde tillstånd beviljas även till barn över 20 år om det på grund av exempelvis studier eller värnplikts-tjänstgöring varit förhindrat att tidigare förena sig med föräldrarna. Barn över 20 år liksom gifta barn kunde normalt inte få tillstånd enbart på grund av anknytning till föräldrar i Sverige, såvida det inte rörde sig om ett "sista länk"-fall.

Föräldrar med samtliga barn i Sverige beviljades uppehållstillstånd, om de uppnått 60-årsåldern eller om det fanns starka humanitära skäl. Föräldrapar som hade barn både i Sverige och i annat land kunde beviljas tillstånd efter en bedömning och vägning av olika faktorer. Dessa faktorer var förutom föräldrarnas ålder antalet barn i Sverige, där det normalt krävdes att flertalet barn fanns här, situationen för dessa barn samt föräldrarnas hälsotillstånd och allmänna levnadssituation. Om en faktor var mycket stark, exempelvis extremt hög ålder eller svår sjukdom, kunde man avstå från att väga in andra faktorer. En änka eller änking beviljades uppehållstillstånd om ett vuxet barn var bosatt i Sverige, utan hänsyn till de övriga faktorerna. En frånskild förälder bedömdes däremot i princip efter samma kriterier som ett föräldrapar.

Andra anhöriga kunde beviljas uppehållstillstånd om de i hemlandet tillhört samma familjegemenskap som den anhörige i Sverige eller om det rörde sig om en anhörig som kunde betecknas som "sista länk"-fall. I dessa ärenden gjordes en bedömning av många faktorer i ärendet, exempelvis släktskap, civilstånd, sökandens ålder, hur länge sökanden och den som var i Sverige bott tillsammans i hemlandet samt hur lång tid efter den förstes flyttning till Sverige som den andra sökt tillstånd att komma hit.

I förarbetena till tidigare utlänningslag (prop. 1979/80:96) förordades ett i viss mån vidgat familjebegrepp för anhöriga till flyktingar enligt Genèvekonventionen. Flyktingens speciella situation,

utan möjlighet att besöka hemlandet, borde enligt det föredragande statsrådet beaktas vid tillståndsprövningen. I propositionen Invandrings- och flyktingpolitiken (prop. 1983/84:144) ansåg det föredragande statsrådet att praxis gav förhållandevis goda möjligheter för anhöriga till dem som var bosatta här att förena sig med dem. Någon nämnvärd förändring av praxis ansåg föredraganden inte nödvändig men Statens invandrarverk (Invandrarverket, numera Migrationsverket) borde i möjlig mån ta ökad hänsyn till fall där udda och ömmande omständigheter åberopades. Enligt regeringens bedömning i propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25) syntes uttalandena i de nyssnämnda propositionerna inte ha fått någon nämnvärd effekt i praxis.

#### *Anhörigkretsen efter den 1 januari 1997 men före den 1 juli 2000*

Sedan den 1 januari 1997 anges i enlighet med de allmänna strävandena efter tydligare lagregler (med motsvarande mindre utrymme för utformning och utveckling av utlänningsrätten genom praxisavgöranden) direkt i lagtexten (2 kap. 4 § UtL) de anhöriga som kan komma i fråga för uppehållstillstånd på grund av anknytning. De anhöriga som omfattas enligt paragrafens första stycke 1, 2 och 3 är make, maka och sambo, ogifta barn till anknytningspersonen i Sverige som är eller har varit hemmavarande samt annan nära anhörig som ingått i samma hushåll som anknytningspersonen. Paragrafens första stycke 4 föreskriver att tillstånd kan ges till en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

I prop. 1996/97:25 sägs att dessa personer har principiell rätt till uppehållstillstånd. Paragrafen är emellertid liksom tidigare utformad så att uppehållstillstånd *får* beviljas.

En förutsättning för att tillstånd skall beviljas på grund av anknytning genom make, maka eller sambo i ett förhållande som inte är etablerat sedan tidigare är enligt praxis att förhållandet bedöms som seriöst. Vid den bedömningen beaktas bl.a. hur länge parterna känt varandra, deras kontakter under den tiden och kunskap om varandra, förmågan att kommunicera på ett gemensamt språk m.m. Hänsyn tas också till kulturellt betingade traditioner i hemlandet. Så kallade arrangerade äktenskap godtas, om de har sin grund i ursprungslandets tradition och kulturmönster. Homosexuella förhållanden jämföras med heterosexuella. Presumtionen är att tillstånd skall beviljas, om det inte finns omständigheter som talar mot det, t.ex. att det framstår som sannolikt att det rör sig om ett skenförhållande. Månggifte accepteras inte och inte heller förhållanden mellan minderåriga; i princip krävs att

båda parterna skall ha uppnått svensk myndighetsålder för att uppehållstillstånd skall beviljas på grund av äktenskap eller sammanboende.

Regeringen bedömde att en sänkning av åldersgränsen för uppehållstillstånd för barn från 20 år till 18 år var rimlig. Som skäl angavs att detta var den gräns som gällde i de flesta västeuropeiska länder och att det var den svenska myndighetsåldern samt också åldersgränsen för barn enligt 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter (FN:s barnkonvention). Tillhörighet till föräldrarnas hushåll enligt nedan kan dock göra att uppehållstillstånd i sådana fall ändå beviljas för den som uppnått 18 års ålder. För medlemmar av kärnfamiljen gjordes i övrigt inga förändringar i möjligheterna att förena sig i Sverige.

Beträffande andra kategorier anhöriga konstaterade regeringen i propositionen att en relativt vid krets hade rätt att invandra till Sverige. Däribland fanns såväl föräldrapar som ensamstående föräldrar, som hade bostad och försörjning i hemlandet och i vissa fall också bodde tillsammans med barn där. I Sverige saknade de regelmässigt egen försörjning och blev helt hänvisade till samhällets hjälp. Mot denna bakgrund uttalade regeringen följande (prop. 1996/97:25 s. 113).

Regeringen bedömer att en rimlig avvägning är att anhöriga utöver kärnfamiljen i princip skall ha rätt till uppehållstillstånd här endast om de i hemlandet ingått i samma hushållsgemenskap som den härvarande. En sådan avvägning torde också ligga i linje med Europadomstolens tolkning av Europakonventionens stadgande (artikel 8) om skydd för familjelivet även om praxis inte innehåller någon uttömmande definition av familjebegreppet.

Det kan här röra sig om hemmavarande, ogifta barn över 18 år eller om föräldrar som i hemlandet tagits om hand av något barn. Särskild hänsyn måste tas till att det i många kulturer är mer eller mindre omöjligt för ensamstående kvinnor att leva i en egen bostad. De är i stället hänvisade till att bo tillsammans med någon manlig släkting. Det kan därför inte uteslutas att till den krets av anhöriga som bör beviljas uppehållstillstånd på grund av att de ingått i samma familjegemenskap kan hänföras även exempelvis en äldre, ensamstående faster.

Gemensamt för de släktingar som kan komma i fråga för uppehållstillstånd på grund av tidigare hushållsgemenskap måste vidare vara att det också finns någon form av beroendeförhållande, som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda. Det innebär att det måste krävas att de levt i samma hushåll omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige och att ansökan om familjeåterförening görs relativt snart efter det att den härvarande bosatt sig här. Om dessa förutsättningar inte

är uppfyllda torde det vara svårt att visa att något beroendeförhållande föreläggat. Självfallet måste dock hänsyn tas till att praktiska svårigheter kan ha medfört att det inte varit möjligt för släktingen utomlands att ge in ansökan om uppehållstillstånd omedelbart efter det att den härvarande bosatt sig här.

Enligt praxis kan man i bedömningen av om ett beroendeförhållande föreligger även väga in andra faktorer såsom släktskapet samt sökandens civilstånd, ålder och anknytning till annat land. Beroendeförhållandet skall ha föreläggat redan i ursprungslandet. Tidpunkten för anknytningspersonens bosättning i Sverige är när permanent uppehållstillstånd getts. I praxis för vad som skall avses med att ansökan skall göras "relativt snart", under förutsättning att det inte funnits praktiska svårigheter, torde normalt krävas att den görs inom cirka 10 månader från det anknytningspersonen fått permanent uppehållstillstånd.

Bestämmelsen i 2 kap. 4 § första stycket 4 UtIL om särskild anknytning till Sverige kan enligt regeringens uttalande i propositionen i undantagsfall komma att ligga till grund för uppehållstillstånd för vissa anhöriga som inte uppfyller kraven enligt punkterna 1–3. Vidare konstateras i propositionen, att flyktingar och andra skyddsbehövande i regel inte har möjlighet att besöka sitt hemland (prop. 1996/97:25 s. 113 f.).

De kan därför uppleva saknaden av och oron för någon nära anhörig i hemlandet som särskilt svår och det kan i sin tur försvåra deras möjligheter att anpassa sig till ett liv här i landet. I undantagsfall, när det finns synnerliga skäl, bör det därför finnas möjlighet för dem att få förena sig här i landet med en nära anhörig som stått dem särskilt nära även om de inte ingått i samma familjegemenskap. Det kan exempelvis röra sig om fall där den härvarande och släktingen i hemlandet bott i närheten av varandra och haft en mycket nära kontakt. Hänsyn måste i sådana fall också tas till vilka andra anhöriga som den härvarande har här i landet och till vilka anhöriga som finns kvar i hemlandet. Den som har anhöriga här i landet måste i regel anses ha ett mindre behov av stöd från någon anhörig i hemlandet än den som vistas här helt ensam. Det måste i regel också förutsättas att det är fråga om en ensamstående som skall komma hit och att rätten till bosättning för den personen inte kan antas komma att leda till följdinvandring av ytterligare familjemedlemmar. Uttalandet i prop. 1983/84:144 om att hänsyn i möjlig mån bör tas till fall där udda och ömmande omständigheter åberopas har alltså giltighet.

Vid riksdagens behandling av propositionen delade socialförsäkringsutskottet regeringens bedömningar om anhörigreglerna. Utskottet framhöll (bet. 1996/97:SfU5 s. 53 f) att regeringens förslag gav ”en möjlighet för en ensam förälder som inte ingått i den härvarandes hushållsgemenskap att, på samma sätt som en annan anhörig som stått den härvarande särskilt nära, få uppehållstillstånd i undantagsfall när det rör sig om synnerliga skäl... I propositionen har det också särskilt framhållits att uttalandena i proposition 1983/84:144 om att hänsyn i möjlig mån bör tas till fall där udda och ömmande omständigheter föreligger alltjämt har giltighet.”

Enligt den tidigare lagstiftningen innebar begreppet ”annan särskild anknytning till Sverige” något annat än släktanknytning. Det kunde vara fråga om en tidigare längre vistelse i Sverige eller om svenskt ursprung. I avsaknad av förarbetsuttalanden får det antas att någon ändring härav inte varit avsedd (jfr Wikrén, Sandesjö, a.a. s. 70).

Det kan således konstateras att de kategorier anhöriga som numera i princip utesluts från familjeåterförening är föräldrapar, ensamstående föräldrar och ”sista länk”-fall som inte kan påvisa hushållsgemenskap strax före den härvarandes flyttning till Sverige (jfr Wikrén, Sandesjö, a.a. s. 69).

#### *Anhörigkretsen efter den 1 juli 2000*

Den 1 juli 2000 trädde vissa ändringar i kraft som rör fall med anknytning genom make, maka eller sambo (prop. 1999/2000:43, bet. 1999/2000:SfU9, rskr. 1999/2000:159). Anhörigkretsen i 2 kap. 4 § UtL kan genom ändringarna på så sätt sägas ha vidgats att även *blivande* makar eller sambor togs in i paragrafen. Den 1 juli 2001 togs även ogifta adoptivbarn under 18 år in i paragrafen (punkten 2 a).

Den fullständiga lydelsen av 2 kap. 4 § UtL är från och med den 1 juli 2001 följande.

#### 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 som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

2 a. en utlänning som är under 18 år och ogift och som adopterats eller som avses bli adopterad av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt i Sverige eller har beviljats

uppehållstillstånd för bosättning här, om utlännen inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

- har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,
- gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

- gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

3. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 1-2 a 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,

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

7. en utlänning som önskar vistas här i landet för studier eller besök.

Uppehållstillstånd får också ges till en utlänning som

1. är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller

2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här,

om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, skall den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

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

Ändringarna den 1 juli 2000 innebar alltså att i lagtexten infördes möjligheten att ge uppehållstillstånd i vissa fall då det förhållande som åberopas inte är etablerat i den mening som annars krävs av makar eller sambor enligt 2 kap. 4 § UtLL. Regleringen motsvarar vad som dittills gällt i praxis, nämligen att uppehållstillstånd får ges även om makarna eller samborna inte stadigvarande sammanbott utomlands, eller om de avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande. I båda fallen krävs att förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges. Som utgångspunkt tillades i paragrafens första

stycke första punkt att makarna eller samborna stadigvarande skall ha sammanbott utomlands.

Samtidigt togs i lagen in att den som med stöd av 2 kap. 4 § beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning genom ett sådant ("oetablerat") förhållande skall, liksom dennes barn, ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid första beslutstillfället (2 kap. 4 d §). Det tidsbegränsade uppehållstillståndet kan efter två år, eller tidigare om det finns särskilda skäl, bli permanent. Även denna ordning med uppskjuten invandringsprövning för snabba anknytningar tillämpades redan tidigare i praxis.

Av framför allt rättssäkerhetsskäl infördes i lagen dessutom möjligheten att ge uppehållstillstånd trots att det förhållande som grundade anknytning har upphört. Denna möjlighet fanns redan enligt praxis och syftade till att avhjälpa t.ex. att kvinnor som misshandlats under förhållandet blir utvisade när förhållandet upphört. Enligt den nya paragrafen, 2 kap. 4 e §, är utgångspunkten att en utlänning som fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består. Även om förhållandet upphört får dock uppehållstillstånd ges om utlänningen har särskild anknytning till Sverige, om förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen, eller dennes barn, i förhållandet utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller om andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd. I propositionen påtalas att omständigheterna bör vara sådana att det kan antas att förhållandet upphört huvudsakligen på grund av våldet eller kränkningen, att sammanboendet inte varit helt kortvarigt samt att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. Hänsyn kan också tas till exempelvis om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande, om sökanden har stark anknytning hit eller om sökanden är allvarligt sjuk eller handikappad.

Den 1 juli 2001 infördes en ny bestämmelse – 2 kap. 4 § andra stycket 2 a – om möjligheten att ge uppehållstillstånd på grund av adoption (prop. 2000/01:66, bet. 2000/01:SfU12, rskr. 2000/01:177). Därmed lagfästes den ordning som i stort sett redan hade gällt i rättstillämpningen. Enligt den nya bestämmelsen får en utlänning som är under 18 år och ogift och som adopterats enligt en svensk domstols beslut eller ett adoptionsbeslut som annars gäller i Sverige eller avses bli adopterad genom beslut av svensk domstol av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och fortfarande är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, beviljas uppehållstillstånd. Paragrafen är således endast tillämplig på adopterade som inte kan uppfylla kravet på att vara hemmavarande



barn till den i Sverige bosatta personen. Andra adopterade barns rätt till uppehållstillstånd prövas i första hand enligt punkten 2.

Samtidigt infördes ett nytt tredje stycke i 4 §. Enligt detta skall den anknytning som uppkommit genom en adoption som beslutats av svensk domstol alltid godtas i ett ärende om uppehållstillstånd. Utlänningsmyndigheterna skall således inte ompröva den anknytning som prövats i adoptionsärendet utan i stället se på förhållandet mellan adoptant och adoptivbarn på samma sätt som ett biologiskt förälderbarn förhållande, varvid adoptionen och den underliggande relationen mellan adoptivbarn och adoptant inte skall ifrågasättas.

#### 2.3.4.2 Seriositetsprövning

En förutsättning för att tillstånd skall beviljas en make, maka eller sambo i ett förhållande som inte är etablerat sedan tidigare är att förhållandet bedöms som seriöst. Den prövning som görs för att bedöma detta innebär inte någon kontroll av förhållandets allmänna lämplighet eller parternas moraliska eller andra kvaliteter. Syftet är främst att förhindra att invandringsbestämmelserna kringgås. För att förhindra detta gäller också att en utlänning som vill flytta till Sverige för att sammanbo med en i Sverige bosatt person normalt skall ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd vid en svensk utlandsmyndighet i sitt hemland.

#### *Handläggningen före den 1 juli 2000*

Handläggningen av ärendena gick före den 1 juli 2000 till så att den svenska utlandsmyndigheten i utlänningens hemland vanligtvis gjorde en intervju med utlänningen i avsikt att utröna dennes relation till personen i Sverige. Det ställdes frågor om bl.a. utlänningens familjeförhållanden, utbildning, arbete och intressen. Man frågade hur kontakten hade inletts, hur mycket parterna hade träffats, om relationens karaktär, vilket språk som användes och vad utlänningen kände till om den i Sverige bosatta personens familjeförhållanden, utbildning, arbete, ekonomiska förhållanden m.m. Man frågade också om gemensamma framtidsplaner. Om anknytningspersonen vid tillfället befann sig i samma land, genomförde ambassaden i mån av resurser även en intervju med honom eller henne. Annars gjorde Invandrarverket i vissa fall en intervju. I denna intervju ställdes motsvarande frågor som till den sökande. Anknytningspersonen var

inte skyldig att besvara frågorna. Skulle han eller hon vägra göra detta påverkade det dock prövningen av ärendet.

Vid Invandrarverkets prövning av frågan om uppehållstillstånd jämfördes de båda intervjuresultaten. Om utlänningens ansökan beviljades fick denne antingen ett permanent uppehållstillstånd eller, om det var fråga om en snabb anknytning, ett första uppehållstillstånd för ett år eller i vissa fall sex månader.

Under år 1997 infördes skriftliga utredningar i huvuddelen av anknytningsärendena. Tanken bakom införandet av skriftliga utredningar var att varje enskilt ärende skall utredas efter det ärendets speciella beskaffenhet. Okomplicerade ärenden utreddes således till stora delar genom skriftlig handläggning. I dessa fall gällde precis som tidigare att en intervju vanligtvis gjordes med den sökande vid en svensk utlandsmyndighet. Därefter gjordes en skriftlig utredning med anknytningspersonen i Sverige där denne fick besvara frågor om sig själv, om sökanden och om deras gemensamma förhållande. De mellanliggande utredningarna gick till så att en ansökningsblankett efter begäran lämnades ut till sökanden. Sökanden och anknytningspersonen fick var sitt frågeformulär som fylldes i under sanningsförsäkran. I samband därmed krävde Invandrarverket in vissa handlingar som kunde visa sökandens och anknytningspersonens adress. Vid lättare brister i utredningsmaterialet kompletterades ärendet per telefon. Vid brister av allvarigare art och om fråga om utvisning blev aktuell, gjordes en muntlig utredning av Invandrarverket. Innan permanent uppehållstillstånd beviljades hördes normalt sökanden och anknytningspersonen var för sig i en muntlig utredning. Sökanden uppmanades 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 uppmanades sökanden att ta med sig ett personbevis där adressen framgick. Invandrarverket kontrollerade hos socialförvaltningen om sökanden eller anknytningspersonen förekom där och om de lämnat samma adress. Parterna fyllde hos Invandrarverket var för sig i ett upptryckt frågeformulär. Direkt därefter stämde en handläggare av resultatet med sökanden och anknytningspersonen. Vid stora avvikelser mellan de två utredningarna gjordes en fördjupad muntlig utredning.

#### *Handläggningen efter den 1 juli 2000*

Sedan den 1 juli 2000 innebär som sagt 2 kap. 4 § UtIL som en utgångspunkt att makar eller sambor skall ha varit stadigvarande

sammanboende utomlands när sådan anknytning åberopas som stöd för uppehållstillstånd. Samtidigt reglerades dock möjligheten att ge uppehållstillstånd också i dels de fall då parterna inte ännu har blivit makar eller sambor men avser att bli det, dels de fall då de är makar eller sambor men inte stadigvarande har bott tillsammans utomlands. För att uppehållstillstånd skall ges i sådana fall krävs nu uttryckligen att förhållandet framstår som seriöst och att särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

I propositionen bakom ändringarna den 1 juli 2000 (prop. 1999/2000:43) anfördes att en seriositetsprövning kräver en bra och utförlig utredning. Vidare anfördes (s. 38 f.):

I normalfallet innebär det att såväl sökanden som referenspersonen måste höras muntligt. Det är i regel betydligt svårare att lämna oriktiga uppgifter vid en muntlig utredning än att sätta sitt namn på ett papper som inte innehåller hela sanningen. Endast en muntlig utredning ger vidare möjlighet till relevanta följdfrågor. I undantagsfall kan dock förhållandena vara sådana att en skriftlig utredning med ena parten kan vara tillfyllest.

Utgångspunkten måste således enligt regeringen vara att med en bra utredning som grund bedöma, om det är fråga om ett seriöst förhållande eller inte. Med de bedömningsgrunder som gäller bör en sådan prövning inte leda till att sökande i ett seriöst förhållande får svårigheter att komma hit. Den enda avslagsgrunden – utöver bestämmelsen i 2 kap. 4 § UtLL om att det skall beaktas om utlänningsen kan förväntas föra en hederlig vandel – som skulle kunna leda till ett sådant resultat är kravet på att förhållandet skall ha varat en tid. Men i ett sådant fall kan sökanden efter någon tid ge in ytterligare en ansökan som då kommer att beviljas om förhållandet fortfarande består.

#### *Bedömningen inför det första uppehållstillståndet*

Den första prövningen bygger fortfarande 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 befintligt eller blivande 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.

Vid en s.k. praxisdag i december 1993 på Invandrarverket 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 presumtioner 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 skedde en återgång till den liberalare praxis som tidigare gällde för den första prövningen av utlänningens ansökan att få bosätta sig i Sverige.

Inför lagändringarna den 1 juli 2000 menade regeringen att de förhållanden som dittills hade beaktats vid bedömningen – att förhållandet varat en tid, att parterna har träffats i viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra, att de har ett gemensamt språk att kommunicera på, att de väntar barn tillsammans samt sedvänjor inom andra kulturer – bör beaktas även i fortsättningen.

Ett syfte med ändringarna den 1 juli 2000 var att genom ett bättre beslutsunderlag vid den första prövningen kunna fatta korrektare beslut. Detta skulle dock inte innebära någon strängare prövning utan endast att det i fler fall efter en grundlig utredning kan komma fram omständigheter som talar mot att uppehållstillstånd beviljas (prop. 1999/2000:43 s. 38 och 39). Enligt förarbetena skall ett förhållande få bedömas som seriöst, om det inte finns några indikationer på att det är fråga om ett skenäktenskap eller skenäförhållande och det inte heller i övrigt föreligger några omständigheter som talar för att förhållandet inte är seriöst. Med stöd av detta har Utlänningsnämnden i ett avgörande (Utlänningslagen - Vägledande beslut, UN 384-00) konstaterat att någon ändring av beviskravet inte tycks ha varit avsedd utan att lagtexten utgör en kodifiering av praxis.

Som framgår av avsnitt 4.3.2 är utredningen med anknytningspersonen numera muntlig i ca 95 % av fallen jämfört med ca 35 % före den 1 juli 2000.

#### *Bedömningen efter uppskjuten invandringsprövning*

Av avsnitt 4.3.2 framgår också att rutinerna vid de två följande prövningarna inte ändrats i någon större utsträckning, vilket oftast innebär att förlängningsansökan är huvudsakligen skriftlig men ansökan inför det permanenta uppehållstillståndet muntlig.

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. Sedan den 1 juli 2000 finns dock en uttrycklig möjlighet att ge uppehållstillstånd även om förhållandet upphört. Den gäller, som tidigare nämnts, om utlänningen har särskild anknytning till Sverige, om förhållandet upphört främst på grund av våld eller annan allvarlig kränkning eller om andra starka skäl talar för fortsatt uppehållstillstånd. I de fall där våld eller annan kränkning sägs ha förekommit skall detta göras sannolikt genom några omständigheter som stöder sökandens påståenden. 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. 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.

#### 2.3.4.3 Särskilt om arrangerade äktenskap

Regeringen gjorde inför ändringarna den 1 juli 2000 också vissa uttalanden om de arrangerade äktenskapen. Med detta avsågs äktenskap som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster. Till grund för uttalandena låg bl.a. undersökningar och ställnings-taganden gjorda av Anknytningsutredningen och Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU), se SOU 1997:152 Uppehållstillstånd på grund av anknytning och SOU 1999:16 Ökad rättssäkerhet i asylärenden. Regeringen konstaterade att både

utredningen och kommittén gjort bedömningen att i förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster uppehållstillstånd bör beviljas, trots att parterna träffats i begränsad omfattning och kanske saknar närmare kunskap om varandra. Regeringen anförde sedan (prop. 1999/2000:43 s. 40):

Anknytningsutredningens egna undersökningar tyder dock på att det finns kvinnor i de arrangerade äktenskapen som far mycket illa. Att generellt vägra godta arrangerade äktenskap med bakgrund i ett traditionellt kulturmönster skulle emellertid enligt regeringens bedömning vara ett alltför stort ingrepp i människors liv. Samtidigt är det självfallet angeläget att i möjligaste mån förhindra att någon mot sin vilja tvingas in i ett äktenskap.

För att förhindra att någon mot sin vilja tvingas in i ett äktenskap är det enligt regeringens bedömning av stor vikt att särskilt grundliga muntliga utredningar görs när det är fråga om arrangerade äktenskap. Vid den utredningen är det mycket angeläget att den part som är bosatt i Sverige hörs utan att någon släkting är närvarande och att en eventuellt nödvändig tolk är opartisk. På så sätt torde man kunna fånga upp fall där det kommer fram att kvinnan eller mannen känner sig tvingad att gå med på äktenskap.

Enbart sökandens motivering att äktenskapet grundar sig på en traditionell sedvänja bör inte accepteras. Endast i de fall där förhållandet verkligen kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster och där äktenskapet ingåtts med parternas fria samtycke bör uppehållstillstånd beviljas, trots att parterna träffats i mycket begränsad omfattning och kanske saknar kunskap om varandra.

Regeringen tillade att månggifte och äktenskap mellan minderåriga självfallet inte accepteras även om det skulle stå i överensstämmelse med ett traditionellt kulturmönster.

Regeringens inställning har därefter godtagits av riksdagen (bet. 1999/2000:SfU9 s. 10), som anförde bl.a. följande:

Äktenskap som arrangeras av föräldrar och släktingar och där parterna kanske inte ens har fått tillfälle att träffa varandra före ingåendet av äktenskapet står i strid med många människors etikuppfattning och anses också diskriminerande mot i första hand kvinnor. Utskottet delar dock regeringens uppfattning att när det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster bör uppehållstillstånd kunna beviljas trots att parterna träffats i begränsad omfattning och kanske saknar närmare kunskap om varandra. Utskottet vill framhålla att uppehållstillstånd inte skall beviljas vid tvångsäktenskap. Därvidlag blir, såsom också framhålls i propositionen, den muntliga utredningen av mycket

stor betydelse och måste omgärdas med olika åtgärder för att säkerställa att det verkligen är parternas fria vilja som kommer till uttryck vid arrangerade äktenskap. Att tolk används när så erfordras anser utskottet självklart och även att eventuellt behov av en tolk av samma kön beaktas.

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

I samband med att ändringarna trädde i kraft gick viss information ut till utlandsmyndigheterna, se avsnitt 4.3.2.

Angående Anknypningsutredningens undersökningar, se avsnitt 4.3.3.

## 2.4 Återkallelse av tillstånd

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse. För den som medvetet lämnar oriktig uppgift föreskrivs straffansvar. Återkallelse får också ske om det finns andra särskilda skäl, men i fråga om uppehållstillstånd bara *om utlänningen ännu inte rest in i Sverige* (2 kap. 9 § UtIL). Andra särskilda skäl kan i fråga om visering vara att utlänningen redan vid inresan visar sig sakna medel för sitt uppehälle här eller ägnar sig åt annan verksamhet i Sverige än som förutsatts. I fråga om uppehållstillstånd kan särskilda skäl vara att förutsättningen för tillstånd har förändrats väsentligt och detta inte orsakats eller bort förutses av utlänningen.

Upphållstillstånd får återkallas också om utlänningen har registrerats på spärllistan i SIS (2 kap. 10 § UtIL).

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas för en *utlänning som har rest in i Sverige* skall hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige. Huruvida utlänningen har familj här respektive i hemlandet kan ha betydelse, liksom t.ex. ålder, arbetsförhållanden, utbildning och andra sociala förhållanden. Om han

eller hon har vistats här mer än fyra år med uppehållstillstånd, får återkallelse ske bara om det finns synnerliga skäl.

Härutöver gäller enligt 3 kap. 5 c § UtIF att uppehållstillstånd får återkallas för dels en utlänning som grundar sin rätt till vistelse i Sverige på EES-avtalet och som inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här, dels för dennes anhöriga, om anknytningen till EES-medborgaren bryts och den anhörige inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

## 2.5 Avvisning och utvisning

Att *avvisa* en utlänning avser de fall då avlägsnandet beslutas av en administrativ myndighet och där utlänningen inte har, och inte heller när frågan aktualiseras, haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit. *Utvisning* däremot sker när en utlänning antingen stannar kvar i Sverige efter att ett uppehållstillstånd har gått ut eller återkallats eller har dömts för brott av viss svårighetsgrad.

I 4 kap. 1 § UtIL anges de s.k. formella avvisningsgrunderna. Enligt dessa får utläningar avvisas bl.a. om de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. Sedan Sverige blivit operativ medlem i Schengensamarbetet kan avvisning dessutom ske om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen. Det innebär att avvisning får ske också om utlänningen finns registrerad på spärrlista i SIS. Formell avvisning får ske utan tidsgräns.

De materiella avvisningsgrunderna anges i 2 § i samma kapitel och innebär att avvisning får ske bl.a. om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för sin försörjning eller hemresa eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Materiell avvisning får inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte om han eller hon har visering eller uppehållstillstånd (dock kan utvisning ske, jfr. nedan). Avvisning kan däremot ske om viseringen upphört.

Kapitlets 3 § talar om att en utlänning får utvisas ur Sverige, om han eller hon uppehåller sig här efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats. Sådan utvisning beslutas av Migrationsverket.

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige, skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot detta. Särskilda skäl kan vara t.ex. att det



framstår som sannolikt att sökanden efter avslagsbeslutet frivilligt kommer att lämna landet.

Avvisning beslutas av Migrationsverket om utlänningen återoppar någon form av politiska skäl eller om utlänningen vistats i Sverige utan avbrott mer än tre månader efter ankomsten när frågan om avvisning väcks. I andra fall meddelas beslut om avvisning av polismyndigheten.

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas snarast möjligt (8 kap. 12 § UtlL), och även om beslutet överklagas. Migrationsverkets avvisnings- eller utvisningsbeslut får normalt inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft. Lagen föreskriver dock vissa möjligheter till omprövning av beslut och inhibition av verkställighet. Även Utlänningsnämnden får, när den prövar en s.k. ny ansökan (ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft), besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Ett beslut om avvisning upphör att gälla, om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft (8 kap. 15 UtlL). Har utlänningen hållit sig undan verkställighet av ett avlägsnandebeslut eller på annat sätt själv bidragit till den långa vistelsetiden, kan nytt beslut om avvisning fattas (UN 28-92 och 316-98).

## 2.6 Försörjningskrav

Andra 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 EG-reglerna. USA och Kanada har en tradition av liknande regler.

Sverige har inget krav på att den som får uppehållstillstånd som anhörig skall ha sin försörjning tryggad och bostad ordnad. Tidigare har dock funnits ett visst försörjningskrav.

### *Tidigare försörjningskrav i Sverige*

I 1954 års utlänningslag (1954:193) angavs inte under vilka förutsättningar uppehållstillstånd fick meddelas. År 1968 antog riksdagen riktlinjer för utlänningspolitiken (prop. 1968:142, SU 196, rskr. 405). I propositionen gavs vissa riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas tillståndsprövning.

Beträffande annan invandring än arbetskraftsinvandring anförde departementschefen följande.

Invandringen av arbetskraft för med sig en ungefär lika stor invandring av familjemedlemmar som inte avser att förvärvsarbeta i Sverige. Trots det angelägna i att invandrarnas familjer hålls samman kan det finnas anledning att i någon mån avgränsa den krets av familjemedlemmar som bör tillåtas att invandra tillsammans med "huvudmannen". Make och oförsörjda barn till utlänning som har tillstånd att vistas och arbeta här bör *om bostadsfrågan är löst* (kursiverat här) beviljas vistelsetillstånd utan prövning av deras försörjningsmöjligheter. Motsvarande bör gälla utlänningens eller hans makes föräldrar eller annan nära släkting, men bara om föräldrarna eller släktingen är väsentligt beroende av den härvarande utlänningen för sin försörjning och utlänningen har ekonomiska möjligheter att svara för försörjningen. I fråga om övriga anförvanter bör vanliga regler gälla för prövningen av vistelsetillstånd.

Praxis utvecklades i nära anslutning till dessa riktlinjer. För att få uppehållstillstånd krävdes i regel att utlänningens försörjning var tryggad antingen genom eget arbete eller på annat sätt. Om utlänningen kunde få arbetstillstånd ansågs försörjningskravet uppfyllt. Utlänningens make, maka eller sambo och hemmavarande barn samt "sista länk"-fall beviljades regelmässigt uppehållstillstånd utan prövning av försörjningsmöjligheterna. Inte heller skedde någon prövning av att bostadsfrågan var löst innan tillstånd beviljades för make, maka och barn utan försörjning.

När det gällde övriga utlänningar tilläts följande invandra utan prövning av deras försörjningsförmåga: 1) föräldrar eller släkting som var *väsentligt beroende* av någon som bodde i Sverige för sin försörjning och denne hade ekonomiska möjligheter att svara för försörjningen eller 2) annan hjälpbehövande utlänning som åberopade synnerliga skäl för att få invandra hit främst om han eller hon hade stark anknytning hit. Fall av "väsentligt beroende" avsåg framförallt föräldrar. Dessa tilläts bosätta sig här om barnen i Sverige kunde visa att de redan tidigare hade försörjt föräldrarna i hemlandet, t.ex. genom att skicka medel till deras försörjning. Vidare fick barnet visa att det hade ekonomiska förutsättningar att svara för föräldrarnas försörjning i Sverige. Man utgick i regel från att föräldrarna skulle bo hos barnet här i landet och att bostadsfrågan därmed var löst. En uppluckring av försörjningskravet skedde så småningom i praxis så att under senare delen av 1970-talet ensamstående föräldrar beviljades tillstånd om härvarande barn inte själva var beroende av kontinuerlig socialhjälp för sin försörjning, men utan prövning av om de klarade försörjningen av föräldrarna.

Barnets försörjningsmöjligheter utreddes i allmänhet bara när föräldern sökte tillstånd första gången. Det medförde att ett barn som

ansågs kunna svara för föräldrarnas försörjning fick ta hit dem, utan att någon prövning sedan skedde av att barnet verkligen försörjde dem. Den som däremot vid tillståndsprövningen bedömdes inte kunna svara för sina föräldrars försörjning fick avslag på sin begäran att få ta hit föräldrarna.

Försörjningskravet har avskaffats. Utlänningslagskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1979:64) vissa ändringar i förhållande till uttalandena i 1968 års proposition. Kommittén ansåg det rimligt att även föräldrar som var *väsentligt beroende* av barnet eller barnen här i Sverige *på annat sätt* än för sin försörjning borde få möjlighet att bosätta sig här. Till skillnad mot dittillsvarande praxis borde det därför inte göras någon prövning av de härvarande barnens möjligheter att försörja föräldrarna. Denna prövning hade enligt kommittén ändå visat sig meningslös och orättvis, eftersom det inte fanns några möjligheter att se till att barnen verkligen försörjde föräldrarna (SOU 1979:64 s. 115). Det föredragande statsrådet ansåg de föreslagna ändringarna välgrundade och anslöt sig i propositionen Ny utlänningslag till vad kommittén hade anfört (prop. 1979:80:96 s. 39). Arbetsmarknadsutskottet hade inte något att erinra mot ändringarna av riktlinjerna (bet. AU 1979/80:27 s. 40).

Något krav på att den som får uppehållstillstånd som anhörig skall ha sin försörjning tryggad och bostad ordnad har inte införts därefter. Det har ansetts att det skulle innebära en markant förändring av gällande praxis att införa försörjningskrav.

#### *Flyktingpolitiska kommittén*

Flyktingpolitiska kommittén övervägde i sitt betänkande SOU 1995:75 (s. 164) om det för anhöriga utanför kärnfamiljen kan tas hänsyn till försörjningsförmågan i högre utsträckning och konstaterade att många invandrare i Sverige har ett reellt försörjningsansvar för exempelvis föräldrar så länge dessa är kvar i hemlandet. En förutsättning för att tillstånd skulle beviljas anhöriga utanför kärnfamiljen kunde vara att den anhörige i Sverige åtar sig att garantera vederbörandes försörjning. Det borde dessutom framstå som klart att den i Sverige bosatte har ekonomiska förutsättningar att klara av utökad försörjningsbörda. Även bostadsfrågan borde vara tillfredsställande löst. Kommittén kom dock fram till att försörjningsansvar inte stämmer med de principer som i övrigt råder i det svenska samhället och att det kan anses vara oförenligt med de allmänna invandrapolitiska målen att ha en särslagstiftning för invandrare i detta avseende. Flera remissinstanser ansåg emellertid att ett försörjningskrav borde införas eller att

försörjningen i vart fall borde kunna vägas in vid bedömningen av om tillstånd bör beviljas eller inte.

Regeringen förklarade sig därefter 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).

### *Särskilt om EG-reglerna*

I vissa situationer ställs krav på att den person som vill komma till Sverige skall ha tillräckliga medel och/eller sjukförsäkring. Detta framgår av 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtIF. Det gäller dels vissa personer som omfattas av EES-avtalet – studenter, egna företagare och pensionerade arbetstagare samt andra som inte omfattas av reglerna om arbetskraftens fria rörlighet – dels dessas anhöriga i en del fall.

## 2.7 Något om sociala förmåner

Uppehållstillstånd är av olika slag. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. UtIF har inte bara en starkare rätt till uppehållstillstånd än många som söker tillstånd av andra skäl. En flykting eller annan skyddsbehövande har också efter det att uppehållstillstånd beviljats en i vissa avseenden förmånligare ställning än den som har fått uppehållstillstånd av andra skäl.

Migrationsverket är huvudman för asylsökande m.fl. innan frågan om uppehållstillstånd är avgjord. Verket skall svara för att plats kan beredas på dess anläggningar för dem som inte själva önskar eller kan ordna sitt boende. Bostaden är gratis för dem som saknar medel och därutöver lämnas dagersättning och särskild ersättning för att täcka behovet av mat, kläder m.m. De personer som väljer eget boende får bostadsersättning. Detta följer av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. De erhåller också akut sjuk- och tandvård samt sjuk- och tandvård som inte kan anstå enligt avtal mellan staten och Landstingsförbundet. Därutöver ges viss annan vård, exempelvis mödra- och förlossningsvård. Asylsökande barn har rätt till samma hälso- och sjukvård samt tandvård som i Sverige bosatta barn. Kommuner och landsting får statsbidrag för kostnaderna enligt

schablonbelopp som bestäms i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

När uppehållstillstånd beviljats har den som inte klarar sin försörjning rätt till hjälp i enlighet med socialtjänstlagens (2001:453) bestämmelser. Ekonomiskt bistånd enligt denna lag är avsett att vara det yttersta skydds nätet för de människor som inte klarar sig på annat sätt. Det räcker att den enskilde vistas i Sverige för att omfattas av lagen. De rättigheter som finns enligt socialförsäkringssystemet är däremot kopplade till folkbokföring. Den som efter inflyttning i Sverige kan antas komma att vara bosatt i landet under minst ett år skall folkbokföras.

Flyktingar, skyddsbehövande och vissa anhöriga kan få bidrag enligt förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige. Möjlighet finns också för flyktingar och skyddsbehövande och dem som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till dessa att få statligt lån till hemutrustning enligt förordningen (1990:1361) därom.

Det är kommunerna som tar emot flyktingar som beviljats uppehållstillstånd och staten som har det övergripande ekonomiska ansvaret. Kommunernas flyktingmottagande omfattar, förutom personer som beviljats asyl eller annat uppehållstillstånd för skyddsbehövande eller på grund av humanitära skäl, också vissa av dem som får stanna som anhöriga till sådana personer. Kommunerna får statsbidrag enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. för kostnader i samband med mottagande av personer som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. Statsbidraget utbetalas i form av ett schablonbelopp och skall täcka kommunens kostnader för svenskundervisning och försörjning samt vissa andra merkostnader som följer av flyktingmottagandet. Andra ersättningsformer kompletterar schablonersättningen och utbetalas i speciella situationer.

Inför genomförandet av EES-avtalet år 1993 anpassades de svenska pensionsbestämmelserna till EG-rätten. Anpassningen innebär att folkpensionen beräknas enligt två alternativa regler, antingen i förhållande till det antal år den försäkrade varit bosatt i Sverige eller i förhållande till det antal år den försäkrade har tillgodoräknats pensionspoäng. För rätt till oavkortad folkpension krävs antingen 40 bosättningsår mellan 16 och 64 års ålder eller 30 år med pensionspoäng. Om antalet år är färre reduceras folkpensionen. Pensionen beräknas enligt det för den försäkrade förmånligaste alternativet.

EU-medborgaren har rätt till pension oavsett var inom unionen personen i fråga väljer att bosätta sig, under förutsättning att han eller

hon har kvalificerat sig för pension i ett medlemsland. För att kvalificera sig för svensk pension måste medborgare *utanför* EU ha varit bosatta i Sverige i minst tre år. Om en person invandrar från ett land utanför EU, som Sverige har ingått en konvention med, skall pensionen i regel exporteras till Sverige. För flyktingar finns särregler som innebär att de kan få tillgodoräkna sig bosättningsstid i hemlandet. Tillgodoräkmandet kan bara göras mellan 16 och 64 års ålder, vilket innebär att dessa personer kan komma att sakna svensk pension om de kommer till Sverige när de är 65 år eller äldre. Särreglerna gäller för övrigt inte vid t.ex. anhöriginvandring eller för personer som fått uppehållstillstånd på humanitära grunder. Dessa personer erhåller vid behov helt eller kompletterande försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (socialbidrag).

Vissa äldre invandrare är alltså hänvisade till socialtjänsten på grund av att de helt saknar pensionsförmåner eller att deras sammantagna pensionsförmåner inte räcker till en godtagbar försörjning. Det beror på att många personer som invandrar från ett land utanför EU inte hinner kvalificera sig för en svensk pension som är tillräcklig att leva på eller saknar pensionsrättigheter från det land de lämnat.

Riksdagen antog i november 2001 lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd (prop. 2000/01:136, bet. 2001/02:SfU4, rskr. 2001/02:13). Lagen skall träda i kraft den 1 januari 2003 och innebär att personer som är bosatta i Sverige skall, från och med 65 års ålder, garanteras en viss lägsta levnadsnivå i form av ett äldre-försörjningsstöd. Stödet, som behovsprövas, skall vara skattefritt och finansieras av skattemedel. I socialförsäkringssammanhang anses en person som huvudregel vara bosatt i Sverige om den egentliga hemvisten är här i landet. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år skall i regel anses vara bosatt här.

## 2.8 Svenskt medborgarskap

En utlänning kan efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon uppfyller de villkor som finns angivna i 11 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Utlänningen skall ha styrkt sin identitet, ha fyllt 18 år och ha permanent uppehållstillstånd i Sverige. Vidare skall han eller hon ha hemvist här i landet sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 3 kap. 2 § UtlL och sedan fem år i fråga om

övriga utlänningar. Därutöver krävs att utlänningen haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. Kravet på permanent uppehållstillstånd gäller dock inte för den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. När det gäller medborgare i övriga länder inom EES likställs ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för minst fem år med permanent uppehållstillstånd (20 §).

Om kraven i 11 § inte är uppfyllda får utlänningen ändå naturaliseras om han eller hon tidigare har varit svensk medborgare, är gift eller sambo med en svensk medborgare, eller det annars finns särskilda skäl till det (12 §). En utlänning som inte kan styrka sin identitet får dock naturaliseras endast om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

Utgångspunkten för hemvisttidens beräkning beror på förhållandena i det enskilda fallet. Har utlänningen redan vid inresan i Sverige haft uppehållstillstånd för bosättning, räknas hemvisttiden från inresedagen. Även beträffande medborgare i våra nordiska grannländer, vilka inte behöver uppehållstillstånd för att vistas här, tillämpas denna ordning. I de fall då en utlänning vid ankomsten till Sverige inte haft uppehållstillstånd för bosättning räknas hemvisttiden i stället från tidpunkten för utlänningens ansökan om sådant, självfallet dock under den givna förutsättningen att ansökningen senare beviljas. En utlänning som beviljats permanent uppehållstillstånd efter uppskjuten invandringsprövning får vid beräkningen av hemvisttid tillgodoräkna sig även den tid han eller hon vistats i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Den svenska medborgarskapslagstiftningen byggde tidigare på att dubbelt medborgarskap i princip skulle undvikas. Denna princip har dock övergetts och sedan den 1 juli 2001 – då lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap trädde i kraft – tillåts dubbelt medborgarskap fullt ut. En utlänning som söker svenskt medborgarskap behöver således inte längre enligt svensk lag avsäga sig sitt tidigare medborgarskap.

## 2.9 Äktenskaps ingående och upplösning

### 2.9.1 Äktenskaps ingående i Sverige enligt svensk rätt

Liksom i många andra länder uppställs i svensk rätt både formella och materiella krav vid ett äktenskaps ingående. Det krävs vanligen dels att vigseln förrättas i viss form – makarna skall t.ex. närvara samtidigt vid

vigseln, vigseln skall utföras enligt viss ritual etc. – dels att vissa materiella förutsättningar är uppfyllda. De materiella förutsättningarna hänför sig till behörigheten att ingå äktenskap, såsom t.ex. äktenskapsålder, erforderliga samtycken från föräldrar, släktskaphinder m.m.

Ett äktenskap som ingåtts trots en formell brist utgör enligt intern, svensk äktenskapsrätt en s.k. nullitet, dvs. det anses som om något äktenskap aldrig kommit till stånd. När det förekommer materiella brister är ett äktenskap däremot inte ogiltigt. Det är giltigt fram till dess att angripbarheten har påkallats, dvs. fram till dess att åklagare eller någon av parterna åberopar ett upplösande äktenskapshinder som grund för skilsmässa. Upplösande äktenskapshinder enligt svensk rätt föreligger om makarna är släkt med varandra i rätt upp- och nedstigande led, om de är helsyskon eller om någon av dem redan var gift eller registrerad partner och förhållandet inte blivit upplöst. Såväl sexuellt umgänge med avkomling eller syskon som tvegifte och olovligt ingående av äktenskap är dessutom straffbelagt enligt brottsbalken.

Ålderskraven för att kunna gifta sig skiljer sig åt mellan olika länder. Barn och äktenskap regleras inte i FN:s barnkonvention. Däremot har FN:s kommitté för eliminering av diskriminering mot kvinnor rekommenderat att minimiåldern för äktenskap skall vara 18 år för såväl män som kvinnor. Personer som är under 18 år är – enligt såväl FN:s barnkonvention som utlänningslagen – barn.

Enligt svensk rätt måste den som är under 18 år ha dispens från länsstyrelsen för att ingå äktenskap. Vårdnadshavaren skall beredas tillfälle att yttra sig och yttrande skall inhämtas från socialnämnden. Någon undre åldersgräns för när dispens får medges finns egentligen inte, men med tanke på att brottsbalken innehåller ett förbud mot sexuellt umgänge med barn under 15 år torde den åldern vara ett riktmärke.

Från landets tre största länsstyrelser, länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län, har följande inhämtats. De två förstnämnda länsstyrelserna fick under åren 1999 och 2000 in knappt 10 ansökningar vardera per år om dispens för äktenskap under 18 år. Under åren 1998, 1999 och 2000 var antalet ansökningar på Länsstyrelsen i Skåne 17, 22 respektive 32 stycken. Till skillnad från de två förstnämnda har antalet ansökningar i Skåne under år 2000 alltså ökat. Gemensamt för dessa länsstyrelser är dock att endast någon enstaka ansökan varje år har lett till bifall. Det har då rört sig om att den eller de underåriga varit nära 18-årsgränsen eller att flickan i något fall varit gravid. Det har inte förekommit något fall där någon av parterna varit under 15 år. I de flesta ansökningarna är ena eller båda



parterna av utländsk härkomst. I den skriftliga och muntliga information som lämnas i ärendet informeras ibland om att åldersgränsen för makar i ärenden om uppehållstillstånd utgör 18 år. Det leder inte sällan till att dispensansökan återkallas. I de ärenden som förekommit har det varit vanligt att den eller de utländska parterna kommer från Mellanöstern eller f.d. Jugoslavien. Ibland är den ena parten utvisningshotad. I ett fall återkallades ansökan efter att, som det uppgavs, "den ena familjen hade dragit sig ur", vilket kan tyda på ett mer eller mindre arrangerat äktenskap.

Annat trossamfund än Svenska kyrkan kan av Kammarkollegiet ges tillstånd att förrätta vigsel, om samfundets verksamhet är varaktig och samfundet har en sådan organisation att det på goda grunder kan antas att äktenskapsbalkens bestämmelser om vigsel och därmed sammanhängande åtgärder kommer att iakttas. Förordnandena gäller för vigsel i enlighet med svensk rätt. En präst eller annan befattningshavare inom samfundet förordnas som vigselförrättare. Förrättaren skall ha de kunskaper som behövs för uppdraget. Den prövningen görs inom de stora svenska samfunden av samfunden själva och annars av Kammarkollegiet genom att myndigheten uppdrar åt lagmannen i ifrågavarande tingsrätt att "hålla förhör" i svensk äktenskapsrätt.

Om Kammarkollegiet finner att ett trossamfund inte längre uppfyller kraven för att förrätta vigsel skall tillståndet återkallas. I vissa fall har detta gjorts. Det har då rört sig om att framför allt skattemyndigheten, eller ibland Migrationsverket eller Utrikesdepartementet, lämnat upplysningar om att något förhållande inte varit som sig bör. Skattemyndigheten kan t.ex. upplysa om att vigselhandlingar inte varit i sin ordning. Det har ibland beträffande de muslimska samfunden framkommit att det varit fråga om ett fullmaktsäktenskap, dvs. att båda parter inte varit närvarande vid vigseln. Till Kammarkollegiets kännedom har också kommit att det förekommer att en icke förordnad person förrättat vigsel, varefter vigselbeviset skickas till en förordnad imam för underskrift. Förfarandet är naturligtvis inte i enlighet med gällande regler men kan i praktiken utgöra underlag för en vigsel som därefter bedöms som giltig. Däremot har det enligt Kammarkollegiet inte framkommit något fall där någon av parterna varit för ung. En sådan brist torde också upptäckas vid skattemyndighetens hindersprövning.

## 2.9.2 Äktenskaps ingående i Sverige enligt svensk eller utländsk rätt

Internationella förhållanden i fråga om äktenskaps ingående regleras i lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (IÄL). För internordiska förhållanden gäller förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap.

Huvudregeln enligt IÄL är att rätten att inför svensk myndighet ingå äktenskap provas enligt lagen i medborgarskapslandet, men viss valfrihet finns. En utländsk medborgare som sedan två år (eller i undantagsfall mindre) har hemvist i Sverige kan tillsammans med sin tillkommande välja om rätten att ingå äktenskap skall provas enligt svensk eller utländsk rätt.

Även om rätten att ingå äktenskap i Sverige skall provas enligt främmande lag gäller att den som är under 15 år inte får ingå äktenskap utan tillstånd av länsstyrelsen, att de som är släkt med varandra i rätt upp- och nedstigande led eller är helsyskon inte får gifta sig med varandra och att tidigare äktenskap som någon av parterna ingått måste vara upplöst enligt beslut som är giltigt i Sverige. På det här området övervägs inom Regeringskansliet lagändringar som medför att hindersprövning oftare skall ske enligt svensk rätt och att den svenska 18-års gränsen alltid skall iakttas.

## 2.9.3 Äktenskap ingångna utomlands

Ett äktenskap som ingåtts utomlands enligt utländsk lag är som huvudregel giltigt till formen i Sverige om det är giltigt i den stat där det ingicks eller i den eller de stater där mannen och kvinnan är medborgare. Motivet för den regeln är att det skulle kunna förorsaka stora problem, om den som är lagligen gift i ett land inte som huvudregel kunde räknas med att betraktas som gift även i andra länder.

Ett vigselbeslut meddelat utomlands får dock inte tillämpas om det skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen, dvs. strida mot svensk ordre public (7 kap. 4 § IÄL). Endast grundläggande principer i det svenska rättssystemet åtnjuter ordre public-förbehållets skydd. Med tanke på det ovan nämnda motivet till att äktenskap ingångna utomlands erkänns i Sverige är det sannolikt så, att äktenskap som ingåtts innan den svenska äktenskapsåldern uppnåtts godtas. Som påpekats nedan kan dock som huvudregel ett sådant äktenskap inte utgöra anknytningsgrund i ett ärende om uppehållstillstånd.

Över huvud taget gäller att ordre public-klausulen måste hanteras med varsamhet och under beaktande av omständigheterna i varje särskilt fall. En sådan bedömning skall därför göras också t.ex. i de fall då äktenskapet ingåtts genom befullmäktigat ombud (fullmakts-äktenskap). Ordre public utesluter alltså inte generellt sett att fullmaktsäktenskap erkänns.

#### 2.9.4 Äktenskap i förhållande till ansökan om uppehållstillstånd

Att ett utländskt äktenskap erkänns i Sverige enligt privaträttsliga regler innebär inte att det accepteras som sådan anknytning att det skall ge rätt till uppehållstillstånd. Att äktenskapet erkänns är däremot en förutsättning för att frågan om tillräcklig anknytning för uppehållstillstånd över huvud taget skall uppkomma. Om det skulle anses strida mot svensk ordre public att erkänna ett äktenskap, t.ex. för att det tillkommit under tvång, anses äktenskapet inte gälla i Sverige. Någon anknytning på grund av äktenskap kan då inte ens teoretiskt föreligga.

För att uppehållstillstånd i fullmaktsäktenskap skall beviljas krävs i praxis utöver själva ingåendet av äktenskapet att det också är visat att det är seriöst på annat sätt. När fullmaktsäktenskapet bedöms tas hänsyn till parternas hemlands kultur och tradition. Detta gör att uppehållstillstånd kan komma att beviljas trots att parterna kanske inte ens har träffats, såvida det inte i övrigt råder någon tveksamhet vad avser seriositeten. Enligt uttalanden i förarbeten bör ett äktenskap med en utländsk medborgare som söker uppehållstillstånd i Sverige i allmänhet inte utgöra grund för uppehållstillstånd om någon av parterna är under 18 år. Det anförs att ett sådant generellt accepterande skulle stå i klar strid mot grundläggande svenska sociala värderingar beträffande bl.a. barns och ungdomars rätt till en självständig utveckling och rätt till utbildning, deras rätt att själva träffa livsavgörande beslut samt strävandena mot jämställdhet mellan könen. Undantag bör dock kunna göras när det skulle framstå som stötande att vägra uppehållstillstånd. Det kan t.ex. gälla om flickan är gravid eller parterna har ett gemensamt barn eller om flickan skulle bli utstött om hon nödgades stanna kvar i hemlandet utan sin make. Statens Invandrarverk bör i tveksamma fall rådgöra med socialnämnden i kommunen innan undantag görs från 18-årsregeln (prop. 1983/84:144 s. 75, se även prop. 1999:43 s. 22 och 41).

Utlänningsmyndigheternas praxis ligger helt i linje med nämnda förarbetsuttalanden.

## 2.9.5 Äktenskapsskillnad vid svensk domstol

Möjligheten att (i internationella förhållanden) erhålla skilsmässa i Sverige regleras sedan länge i 3 kap. 2 § IÄL. Svensk domstol kan ta upp ett mål om äktenskapsskillnad bl.a. om käranden är svensk medborgare och har hemvist i Sverige, om käranden inte är svensk medborgare men har hemvist i Sverige sedan minst ett år, eller om svaranden har hemvist i Sverige.

En svensk domstol som prövar en fråga om äktenskapsskillnad tillämpar som huvudregel enligt IÄL svensk lag. Om inte någon av parterna är svensk medborgare och har hemvist i Sverige sedan minst ett år får det inte mot makes bestridande dömas till äktenskapsskillnad om grund för detta saknas i den stat där makarna eller någon av dem är medborgare. Även när någon av eller båda makarna uppfyller hemvistkravet men båda är utländska medborgare skall sådan invändning beaktas om det med hänsyn till den bestridande makens eller gemensamma barns intressen föreligger särskilda skäl emot skilsmässa.

För förhållandet mellan dels EU-länder, dels de nordiska länderna, finns särskilda regler. Sedan den 1 mars 2001 gäller förordningen (EG) nr 1347/2000, som behandlar domstols behörighet m.m. i vissa familjemål (Bryssel II-förordningen). För fall då båda makarna är nordiska medborgare finns bestämmelser i den tidigare nämnda förordningen om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap.

Det finns förvisso fall då en part efter svensk skilsmässa måste återvända till sitt hemland på grund av att han eller hon endast haft tidsbegränsat uppehållstillstånd. I vissa av dessa kan förekomma att skilsmässan inte godtas enligt hemlandets regler, vilket innebär praktiska problem. I ärendet om uppehållstillstånd finns dock möjlighet att trots att förhållandet upphört ge uppehållstillstånd om utlänningen har särskild anknytning till Sverige, om förhållandet upphört främst på grund av våld eller annan allvarlig kränkning, eller om andra starka skäl talar för fortsatt uppehållstillstånd (2 kap. 4 e § tredje stycket 1-3 UtL). Under den första punkten ryms såväl familjeanknytningsfall som anknytning till det svenska samhället. Under den sista punkten ryms bl.a. fall där sökanden kommer att få särskilda svårigheter vid ett återvändande, som t.ex. att bli socialt utstött.

## 2.10 Internationella förpliktelser

### 2.10.1 Något om beslutsgången inom EU

Genom Amsterdamfördraget har samarbetet inom EU vidareutvecklats. Amsterdamfördragets struktur bygger vidare på den struktur som finns i Unionsfördraget (Fördraget om Europeiska unionen) och brukar beskrivas som en överbyggnad med tre pelare.

I den s.k. *första pelaren* ryms verksamhetsområdena från EG-fördraget, Kol- och stålfördraget samt Euratomfördraget. Arbetet i den första pelaren är överstatligt, vilket innebär att medlemsstaterna har tilldelat bl.a. ministerrådet vissa beslutsbefogenheter. Inom första pelaren fattar ministerrådet beslut om förordningar och direktiv. Också rekommendationer och yttranden samt bindande beslut förekommer. En förordning är bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Ett direktiv är bindande endast såvitt avser det resultat som skall uppnås medan medlemsstaterna själva bestämmer hur genomförandet på nationell nivå skall gå till. Rekommendationer och yttranden är inte bindande.

Den *andra pelaren* innehåller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta samarbete är mellanstatligt. Besluten utgörs av mellanstatliga överenskommelser, t.ex. konventioner, som för att bli bindande måste godkännas och genomföras i enlighet med nationell lagstiftning. I övrigt förekommer bl.a. principer och riktlinjer samt gemensamma strategier, åtgärder och ståndpunkter.

I den *tredje pelaren* ryms polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Samarbetet är mellanstatligt. Några av besluten som fattas inom den tredje pelaren – rambeslut om tillnärmning av nationell lagstiftning och beslut om andra åtgärder som behövs för att syftet med samarbetet skall uppnås – är bindande.

Bestämmelserna om fri rörlighet för personer ingår numera i EG-fördraget och omfattar bl.a. gränskontroller, asyl och invandring. Det innebär bl.a. att de direktiv som antas på det området på något sätt skall genomföras för att få till stånd de samordnade regler som eftersträvas. För att bli tydliga och få genomslag på det nationella planet behöver de omformas. Vissa delar av texten kan lämpa sig att föra över ordagrant till nationell rätt. Ofta är det dock nödvändigt att skriva om direktivets text för att anpassa den till svensk lagstiftning. Administrativ praxis eller allmänna råd räcker i allmänhet inte som medel att genomföra ett direktiv.

## 2.10.2 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), SÖ 1952:35 m.fl., utgör sedan den 1 januari 1995 svensk lag. I 2 kap. 23 § regeringsformen föreskrivs att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Vid ratificeringen av Europakonventionen gick man igenom 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 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 i vissa fall. Artikel 8 har följande ordalydelse.

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till familjeåterförening är således inte ovillkorlig. Undantag får göras bl.a. med hänsyn till den allmänna säkerheten och landets ekonomiska välbefinnande. Utifrån Europakonventionen har det därmed inte ansetts finnas hinder att ställa krav på tryggad försörjning som villkor för familjeåterförening. När statens beslut leder till att en familj splittras, och fråga uppkommer om rätten enligt artikel 8 till respekt för familjelivet kränkts, måste det bedömas om splittringen i familjen är proportionerlig och därmed kan anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Vid denna bedömning är det statens intresse av en effektiv utlänningspolitik och av begränsningar i invandringen som bör avvägas

mot de enskilda personernas intresse av att leva tillsammans i en familjegemenskap (Danelius, H, *Mänskliga rättigheter i europeiskt perspektiv*, 1997, s. 246). Såväl i fråga om avslag på 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 (Danelius a.a. sid 246).

Artikeln skyddar i första hand ett befintligt tillstånd och familjens rätt att inte splittras. Det är det intakta familjelivet och inte invandringen som sådan som avses. Något entydigt svar på vilka familjemedlemmar som omfattas av rätten att återförenas finner man inte i praxis. Även om förhållandet mellan föräldrar och barn kan anses vara en utgångspunkt kan starka familjeband göra att även mor- och farföräldrar och barnbarn omfattas. Det samma kan gälla andra släktingar om vissa faktorer som t.ex. ålder, beroende och hushållsgemenskap talar för det. Varje fall får avgöras med hänsyn också till religiösa, kulturella och etniska förhållanden.

Europadomstolen har avgjort fall där beslutet medfört att sökanden kommit att skiljas från sin make, maka, sambo eller sina barn. I förevarande sammanhang kan följande fall anses vara av särskilt intresse. Redogörelserna för de fyra första av följande fem fall är hämtade från anförda bok av Danelius (s. 246 - 249).

I ett fall, *Abdulaziz, Cabales och Balkandali mot Storbritannien* (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. 247).

Ett annat fall, *Berrehab mot Nederländerna* (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 äktenskapskillnaden 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 omvitnat 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. 249).

I fallet *Gül mot Schweiz* (dom den 19 februari 1996) var det fråga om en turkisk medborgare, Gül, som bott i Schweiz under lång tid. Även Güls hustru hade kommit till Schweiz och fått stanna där. Makarna hade emellertid kvar en son i Turkiet. Alltsedan sonen var sju år gammal hade de försökt få uppehållstillstånd för honom i Schweiz. Detta vägrades av de schweiziska myndigheterna. Frågan var om myndigheterna härigenom bröt mot sina skyldigheter enligt artikel 8. Europadomstolen ansåg att så inte var fallet. Domstolen pekade på att Gül själv, genom att bege sig till Schweiz, hade förorsakat separationen från sonen och att det visserligen skulle vara svårt men inte omöjligt för makarna Gül att återvända till Turkiet för att där återförenas med sonen. Domstolen erinrade också om att sonen alltid bott i Turkiet och därför hade vuxit upp i detta lands kulturella och språkliga miljö. Domstolen fann således att Schweiz genom att vägra sonen uppehållstillstånd inte hade brutit mot sina förpliktelser enligt artikel 8.

I fallet *Ahmut mot Nederländerna* (dom den 28 november 1996) gällde det en marockansk medborgare som var bosatt i Nederländerna. En minderårig son hade stannat kvar i Marocko. Efter några år önskade fadern att sonen skulle bosätta sig hos honom i Nederländerna. Detta vägrades av de nederländska myndigheterna. Europadomstolen fann, på ungefär samma grunder som i ovanstående fall, att denna vägran inte stred mot artikel 8.

I några andra fall har frågan om uppehållstillstånd och familjeliv varit uppe utan att detta direkt handlat om familjeåterförening. Som



exempel kan nämnas fallet *Ciliz mot Nederländerna* (dom den 11 juli 2000). En turkisk man kom till Nederländerna, gifte sig med en där bosatt turkisk kvinna och fick ett temporärt uppehållstillstånd som senare ersattes av ett icke tidsbegränsat. Några år efter att parterna fått en son upplöstes deras äktenskap. Mannen fick ett nytt, tidsbegränsat uppehållstillstånd eftersom det tidigare tillståndet varit beroende av att han var gift. När han sedan begärde förlängning av det nya tillståndet vägrades han emellertid detta, eftersom han vid den tidpunkten inte kunde försörja sig själv. Mannen utvisades till Turkiet medan en process om umgänge mellan honom och hans son fortfarande var anhängig vid nederländsk domstol. Han fick inte heller tillstånd att återvända för att medverka i förhandlingarna eller träffa sin son. Europadomstolen fann att det blivit omöjligt för mannen att utveckla familjebanden mellan sig och sonen, att hans rätt till respekt för familjelivet inte hade skyddats tillräckligt och att ett brott mot artikel 8 förelåg.

### 2.10.3 EG-förordningen om arbetskraftens fria rörlighet, m.m.

Arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen innebär att all diskriminering på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning (sysselsättning), lön och andra arbetsvillkor. Den fria rörligheten innebär bl.a. en rätt att flytta mellan de anslutna staterna för att söka och anta anställningar som erbjuds där. Till Romfördragets artikel 48 ansluter sig en omfattande sekundärlagstiftning i form av förordningar och direktiv som utvecklar och preciserar innehållet i artikeln. Viktigast är förordningen (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet.

Förordningen är en av de rättsakter som genom EES-avtalet införlivades i svensk rätt. Sedan Sverige blev medlem i EU gäller förordningen direkt som svensk lag. Av direktivet (EEG) 68/360 följer vidare att medlemsstaterna skall bevilja uppehållstillstånd i minst fem år inom sitt territorium för medborgare i medlemsstaterna och deras familjemedlemmar, för vilka 1968 års förordning gäller och som kan uppvisa bl.a. ett giltigt pass. Detta direktiv och vissa andra har införlivats genom ändringar i utlänningsförordningen. Rätten till uppehållstillstånd för EES-medborgare och deras anhöriga regleras i 3 kap. UtlF.

Enligt EG-förordningen omfattar den fria rörligheten även nära anhöriga till en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och anställd i en annan medlemsstats territorium, dvs. unionsmedborgare

som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Förordningen ger sålunda rätt för *dels* arbetstagarens make och deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning, *dels* släktingar i närmast föregående led till arbetstagaren och hans eller hennes make, som är beroende av dem, att bosätta sig tillsammans med arbetstagaren. Dessutom skall medlemsstaterna underlätta mottagandet av alla andra familjemedlemmar, om de är beroende av arbetstagaren eller ingår i hans eller hennes hushåll i det land arbetstagaren kommer ifrån. Arbetstagaren måste för sin familj ha tillgång till en bostad som anses normal för landets arbetstagare i den region där han eller hon är anställd. Rättigheterna gäller oavsett de anhörigas nationalitet. Den anhörige beviljas, oavsett medborgarskap, samma typ av tillstånd som anknytningspersonen.

Make samt barn till arbetstagaren som är beroende av föräldrarna har oavsett nationalitet också rätt att arbeta i det land arbetstagaren flyttat till. Barnen skall också ha tillträde till allmänna skolor och yrkesutbildning.

Uppehållstillstånd för familjemedlem får 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 utlänningslagstiftningen i övrigt. EES-reglerna gäller dock endast make och maka, inte sambo. EG-domstolen har emellertid uttalat att om en medlemsstat gör det möjligt för de egna medborgarnas sambor från annat land att erhålla uppehållstillstånd, skall denna rättighet tillkomma också medborgare i medlemsstater som vistas i den staten (EG-domstolens mål 59/85 1986 ECR 1283, Florence Reed).

Eftersom make och maka har rätt att ansluta sig till den som bor i Sverige med stöd av EES-reglerna prövas inte äktenskapets seriositet. Seriositetsprovning görs däremot när det rör sig om sambor. En sambos rätt att komma till Sverige prövas ju enligt utlänningslagens regler. Tillstånd kan ges med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL. Uppehållstillståndet tidsbegränsas vid den första provningen till 1 år.

Som framgår av avsnitt 2.6 ställs det i vissa situationer krav på att den person som vill komma till Sverige skall ha tillräckliga medel och/eller sjukförsäkring. Det gäller dock inte för en arbetstagares kärnfamilj.

1968 års förordning om arbetskraftens fria rörlighet är delvis föremål för omarbetning. EG-kommissionen har lagt ett förslag till direktiv (KOM/2001/257) om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen. Ett syfte med direktivet är att i en och samma rättsakt samla

de gemenskapsregler om detta som idag finns i olika rättsakter. Förslaget innebär bl.a. att familjebegreppet vidgas och att ett permanent uppehållstillstånd skall kunna erhållas efter fyra år för såväl unionsmedborgaren som hans familj.

Den utvidgade definitionen av begreppet "familjemedlem" innebär följande.

För det första omfattar detta begrepp utöver makar även ogifta partner. På senare tid har enligt kommissionen "familjen" som institution genomgått snabba förändringar och ett ökande antal personer, ofta med barn, lever i äktenskapsliknande parförhållanden. I flera medlemsstater tillerkänns ogifta par som valt att leva tillsammans en särskild ställning som, om paret vill låta sig omfattas av ett sådant specialsystem, medför en rad rättigheter och skyldigheter. Det går enligt kommissionen inte att i gemenskapsrätten bortse från denna utveckling när det gäller frågor om uppehållstillstånd. Därför föreslås att ogifta par i fråga om vistelse likställs med gifta om lagstiftningen i den mottagande medlemsstaten föreskriver en sådan ställning för ogifta. Det är i så fall villkoren i den mottagande medlemsstatens lagstiftning som skall gälla.

För det andra omfattas släktingar i rakt nedstigande led till gifta och ogifta par, utan hänsyn till om de är underåriga eller beroende av föräldrarna för sin försörjning, men även makarnas eller sambornas släktingar i rakt uppstigande led, oavsett om de är i beroendeställning eller inte.

Kommissionen menar att det "finns ingen rimlig anledning att neka varken barn över 21 år som inte är beroende av föräldrarna för sin försörjning eller släktingar i rakt uppstigande led som inte är beroende av sina barn för sin försörjning rätt att återförenas med sin familj i en annan medlemsstat".

#### 2.10.4 EG-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 utländska personer 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 den utländska personen skall ha vistats i landet en viss tid innan familjeåterförening får ske. Återförening kan vägras om det finns anledning att tro att äktenskapet ingåtts enbart eller huvudsakligen för att möjliggöra invandring. Åldersgränsen för barn som är berättigade 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.

### 2.10.5 Europarådets sociala stadga

Enligt artikel 19 mom. 6 i Europarådets sociala stadga förbinder sig avtalsslutande part att ”i möjligaste mån underlätta för en utländsk medborgare att återförenas med sin familj om denne själv har tillstånd att bosätta sig i det mottagande landet”. Enligt bilaga till stadgan skall vid tillämpningen av denna bestämmelse uttrycket ”utländsk arbetstagares familj” anses innefatta ”åtminstone arbetstagarens maka/make och ogifta barn så länge dessa anses vara minderåriga i den mottagande staten och är ekonomiskt beroende av den migrerande arbetstagaren”.

### 2.10.6 Kommissionens förslag till direktiv om rätt till familjeåterförening

Under början av år 2000 lade EG-kommissionen fram ett förslag till direktiv om familjeåterförening, vilket särskilt omnämns i kommitténs direktiv som sådant EU-arbete som skall beaktas. Arbetet med direktivet pågår fortfarande och nya arbetsmaterial produceras efter hand. Sedan den första officiella versionen av förslaget trycktes har texten ändrats i sådan omfattning att det inte finns anledning att ordagrant återge denna eller bifoga den som bilaga till betänkandet. I

stället återges här vad som vid tiden för detta betänkandes tryckning (februari 2002) utgör förslagets mest centrala delar.

Europeiska rådet har vid möte i Lachen den 14 och 15 december 2001 uppmanat kommissionen att senast den 30 april 2002 lämna ett reviderat förslag till direktiv om familjeåterförening. Förhandlingarna om ett sådant direktiv kommer därefter att återupptas på grundval av detta förslag.

Det särskilda syftet med förslaget till direktiv är enligt dess förord att etablera en rätt till familjeåterförening som kan utövas enligt kriterier som är gemensamma för alla medlemsstater. Härigenom skall tredjelandsmedborgare åtnjuta i stort sett samma villkor för familjeåterförening oberoende av i vilken medlemsstat de har fått rätt att bosätta sig. Att fastställa gemensamma kriterier ger dessutom möjlighet att begränsa riskerna för att en tredjelandsmedborgare väljer att bosätta sig i en viss medlemsstat endast därför att villkoren är mera fördelaktiga där.

I direktivförslaget görs bl.a. följande definitioner. Med *flykting* avses konventionsflykting. Med *referensperson* avses den person som är lagligen bosatt i en medlemsstat och som önskar återförenas med sina familjemedlemmar. *Familjemedlem* är den medborgare i tredje land som önskar återförenas med referenspersonen för att bevara familjeenheten. *Familjeåterförening* avser inresa och bosättning i en medlemsstat för personer som tillhör samma familj som referenspersonen, för att bevara familjeenheten, oavsett om släktskapsförhållandet uppstått före eller efter referenspersonens inresa.

Direktivet föreslås vara tillämpligt när referenspersonen är en i EU bosatt person med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och med rimliga utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd. Det är däremot inte tillämpligt när referenspersonen ansöker om flyktingstatus utan att ansökan har lett till slutligt beslut. Det är inte heller tillämpligt när referenspersonen beviljats tillfälligt skydd eller söker eller beviljats uppehållstillstånd enligt våra alternativa skyddsformer ("skyddsbehövande i övrigt" och "humanitära skäl"). För de senare skall ett annat EG-direktiv utarbetas. Direktivet är inte tillämpligt när referenspersonen är en EU-medborgare, oavsett om denne utnyttjat rätten till fri rörlighet eller inte. Den som inte utnyttjat rätten till fri rörlighet skall omfattas av samma regler som de som utnyttjat den rätten, alltså enligt EG-förordningen 1612/68. Syftet med detta är att ett EU-lands medborgare inte skall behandlas olika beroende på om de bor kvar i hemlandet eller har flyttat.

Direktivet föreslås därmed reglera anhöriginvandring för kärnfamilj, föräldrar och vuxna barn till

- 1) den som beviljats flyktingstatus enligt Genèvekonventionen och
- 2) annan tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd som inte är undantagen från tillämpningsområdet.

Enligt förslaget artikel 5 *skall* medlemsstaterna tillåta inresa och bosättning för

- referenspersonens make eller maka
- minderåriga barn till referenspersonen och dennes make eller maka, inbegripet barn som adopterats i enlighet med ett beslut som fattats av den berörda medlemsstatens behöriga myndighet eller ett beslut som är automatiskt verkställbart,
- minderåriga barn, inbegripet barn som har adopterats av referenspersonen eller dennes make eller maka, om en av de två har vårdnad om och försörjningsansvar för barnet; om vårdnaden är delad krävs den andra föräldrarnas medgivande.

Enligt samma artikel *får* medlemsstaterna tillåta inresa och bosättning för

- ogift partner som lever i ett vederbörligen styrkt varaktigt förhållande med referenspersonen, inbegripet registrerat partnerskap, samt även denna partners minderåriga barn, inbegripet adoptivbarn
- släktingar i uppstigande led till referenspersonen eller till dennes make, maka eller ogifta partner, om de är beroende av dem för sin försörjning och inte har något annat familjemässigt stöd i ursprungslandet,
- myndiga barn till referenspersonen eller dennes make, maka eller ogifta partner, om de är ogifta och om de av hälsoskäl objektivt sett inte kan försörja sig själva.

Minderåriga barn får inte ha uppnått legal myndighetsålder i den berörda medlemsstaten och får inte vara gifta.

Om familjeåterförening tillåts för dessa kategorier skall de tillförsäkras rättigheter minst i nivå med direktivets regler.

Andra släktingar än de nämnda omfattas inte av direktivet.

Enligt förslaget till direktiv kan medlemsstaterna begära att referenspersonen/familjemedlemmen bevisar att han eller hon kan försörja sin familj. Bedömningskriterierna är dock strikt definierade för att rätten till familjeåterförening inte skall undergrävas. Krav kan ställas på förfogande över (1) en bostad som betraktas som normal för en jämförbar familj i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna normer för säkerhet och sanitära förhållanden, (2) en heltäckande sjukförsäkring i den berörda medlemsstaten, som omfattar referenspersonens och dennes familjemedlemmar, samt (3) stabila tillgångar som är lika stora som eller överstiger den nivå under vilken den berörda medlemsstaten kan bevilja socialbidrag. Om de nämnda reglerna inte kan tillämpas skall tillgångarna överstiga eller vara

åtminstone lika stora som den lägsta folkpension som betalas ut av den berörda medlemsstaten.

Kraven enligt det förra stycket kan ställas under högst två år efter familjemedlemmens inresa. Om referenspersonen inte uppfyller dessa villkor, skall medlemsstaterna emellertid beakta familjemedlemmarnas bidrag till hushållets inkomster.

Vid prövning av ansökan och förlängning av uppehållstillstånd får viss hänsyn tas till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Ansökan om familjeåterförening skall åtföljas av dokumentation som styrker familjeband, att kraven på allmän ordning, säkerhet och hälsa är uppfyllda samt försörjning. Intervjuer och andra utredningar som anses nödvändiga för att visa familjeband får göras. Ansökan skall göras när familjemedlemmarna befinner sig utanför medlemsstatens territorium men får under lämpliga omständigheter prövas även i andra fall.

En medlemsstat får också kräva att referenspersonen skall ha varit lagligen bosatt på deras territorium under en period som i princip inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar.

Familjemedlemmens uppehållstillstånd skall kunna förnyas och skall ha samma giltighetstid som referenspersonens. Om referenspersonen har ett permanent uppehållstillstånd får dock familjemedlemmen ges tidsbegränsat uppehållstillstånd under de fyra första eller, beträffande kärnfamiljen, två första åren. Senast efter fyra års bosättning skall personer i kärnfamiljen ha rätt till ett uppehållstillstånd som är oberoende av referenspersonens tillstånd, under förutsättning att släktskapsförhållandet kvarstår. Oberoende tillstånd får också utfärdas för myndiga barn och föräldrar. I vissa fall kan dock oberoende uppehållstillstånd ges även om parterna t.ex. separerar eller om referenspersonen som är en nära släkting avlider.

För flyktingar har rätten till familjeåterförening reglerats även beträffande andra familjemedlemmar än de som nämns i artikel 5. Det gäller också lättnader i fråga om vilken dokumentation som skall krävas. Det kan inte heller ställas något försörjningskrav beträffande flyktingens kärnfamilj eller krav på att flyktingen skall ha varit bosatt i medlemsstaten under viss tid.

Direktivets bestämmelser utgör minimiregler.

## 2.10.7 Kommissionens förslag till direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning

Liksom i fråga om familjeåterförening arbetas det inom EU fram ett förslag som syftar till att öka integrationen av tredjelandsmedborgare i medlemsstaterna (KOM/2001/127). Deras rättsliga ställning skall närmas den som de egna medborgarna åtnjuter. Medlemsstaterna skall tillämpa gemensamma kriterier för när en tredjelandsmedborgare skall få status som "varaktigt bosatt". Permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd tills vidare får ges på förmånligare villkor än de som föreskrivs i direktivet, men tillståndet ger då inte rätt till bosättning i andra EU-länder enligt de bestämmelser som finns i direktivet. Förslaget omfattar *inte* personer som har rätt till bosättning enligt subsidiära former av skydd eller personer som har behov av tillfälligt skydd. De som omfattas är tredjelandsmedborgare som beviljats rätt till inresa och vistelse för arbete som anställd eller egenföretagare, familjeåterförening, bedrivande av ideell verksamhet eller utan att ha någon aktuell status. Även flyktingar, tredjelandsmedborgare som är födda i en medlemsstat och fortfarande bosatta där samt tredjelandsmedborgare som tillhör en unionsmedborgares familj omfattas. Familjen omfattas dock av gemenskapsrättens regler om arbetskraftens fria rörlighet (förordningen (EEG) nr 1612/68) för det fall unionsmedborgaren har utnyttjat rätten till fri rörlighet. Direktivets familjebegrepp är detsamma som förordningens.

Efter viss tid – nuvarande förslag fem år – skall ett permanent uppehållstillstånd beviljas som bl.a. ger rätt till likabehandling och fri rörlighet samt ett utökad skydd mot utvisning. Direktivet innehåller också en artikel som innebär att krav *skall* ställas på tredjelandsmedborgaren att denne kan försörja sig själv och sin familj. Syftet är att "undvika att personen i fråga blir en belastning för systemet för socialt bistånd i medlemsstaten efter att ha förvärvat sin nya ställning". Bedömningskriterierna är strikt avgränsade för att inte omöjliggöra ett förvärv av ställning som varaktigt bosatt. Förslaget som diskuterats gäller "stabila och tillräckliga tillgångar" samt heltäckande sjukförsäkring. Försörjningsvillkoren får inte tillämpas på flyktingar och tredjelandsmedborgare som är födda i en medlemsstat.



## 2.10.8 EG-direktivet angående tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer

För att bl.a. samordna medlemsstaternas insatser i situationer av massflykt och ge tillfälligt skydd antogs den 20 juli 2001 ett direktiv om miniminormer för detta (rådets direktiv 55/2001/EG). Direktivet innehåller i artikel 15 vad som skall gälla beträffande familjeåterförening. Enligt punkten 1 i denna artikel skall följande personer anses ingå i familjegemenskapen, om familjen fanns redan i ursprungslandet och den splittrades på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen:

a) Make eller maka till referenspersonen eller dennes ogifta partner i ett stabilt förhållande, om ogifta par och gifta par enligt lagstiftningen och praxis i den berörda medlemsstaten skall behandlas på jämförbart sätt enligt landets utlänningslagstiftning. Underåriga ogifta barn till referenspersonen och dennes maka eller make, oavsett om de är födda inom eller utom äktenskapet eller är adopterade.

b) Andra nära anhöriga som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för de händelser som ledde till den massiva tillströmningen och som var helt eller delvis beroende av referenspersonen vid den tidpunkten.

Direktivet anger närmare villkor för rätten till familjeåterförening. Det är inte frågan om familjeåterförening i den mening som avses i förslaget till EG-direktiv härom. Familjebegreppet är vidare än i familjeåterföreningsdirektivet men omfattar bara familjer som bildats redan i ursprungslandet och inte nya familjebildningar. Återförenade familjemedlemmar skall beviljas uppehållstillstånd inom ramen för tillfälligt skydd.

Vilka lagstiftningsåtgärder som behövs med anledning av direktivet föreslogs i januari 2002 av särskild utredare, se Ds 2001:77.

## 2.10.9 EG:s resolution mot skenäktenskap

Europeiska Unionens råd fattade den 4 december 1997 beslut om en resolution om de åtgärder som bör vidtas för att bekämpa skenäktenskap (EGT 97/C 382/01). Resolutionen gäller inte den som har anknytning till en EU-medborgare och som har en principiell rätt till familjeåterförening. I resolutionen konstateras att skenäktenskap är ett sätt att kringgå bestämmelserna om inresa och bosättning för medborgare i tredje land. Enligt resolutionen kan bl.a. följande omständigheter tala för att det rör sig om ett skenäktenskap:

- parterna lever inte tillsammans
- parterna tar inte på ett lämpligt sätt det ansvar som följer av äktenskapet
- makarna har inte träffat varandra före äktenskapet
- makarna misstar sig om varandras personuppgifter, de omständigheter under vilka de lärde känna varandra eller andra viktiga förhållanden av personlig karaktär
- makarna har inget gemensamt språk
- pengar har betalats för att äktenskapet skall ingås (med undantag för hemgift där sådan normalt förekommer).

Om det finns omständigheter som talar för att det rör sig om ett skenäktenskap, skall uppehållstillstånd inte beviljas förrän behöriga myndigheter kontrollerat att det inte är ett skenäktenskap. Om det efter det att uppehållstillstånd beviljats kommer fram att det är fråga om ett skenäktenskap, skall uppehållstillståndet vanligtvis dras in, återkallas eller inte förnyas.

Medborgare i tredje land skall ha möjlighet att i enlighet med nationell lag hos en domstol eller en behörig administrativ myndighet överklaga eller begära omprövning av ett beslut om att vägra, dra in, återkalla eller vägra förnyat uppehållstillstånd.

#### 2.10.10 FN:s barnkonvention

År 1990 ratificerade Sverige FN:s barnkonvention, SÖ 1990:20, utan förbehåll. Enligt regeringens bedömning krävde ratificeringen 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. 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.

I utlänningslagen anges uttryckligen att i ett fall som rör ett barn särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (1 kap. 1 § andra stycket UtlL). Om det inte är olämpligt skall klargöras vad barnet som berörs av ärendet har att säga.

### 2.10.11 FN:s kvinnokonvention m.m

Inom de internationella organisationerna m.m. har det förekommit en hel del arbete som syftar till åtgärder för att stärka kvinnors möjlighet att utnyttja sina mänskliga rättigheter. Arbete har bedrivits i bl.a. Europarådet, FN, Nordiska rådet och EU. Bland resultaten av det arbetet kan nämnas FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor, FN:s resolution om våld mot kvinnliga invandrare, som påtalar denna grupps dubbla utsatthet, samt FN:s världskvinnokonferenser. På de senare har nationerna rekommenderats att vidta åtgärder för att öka allmänhetens medvetenhet om problem med kvinnovåld och utarbetats en handlingsplan i vilken regeringarna åtar sig bl.a. att avhålla sig från att åberopa sedvänja, tradition eller religiösa hänsyn för att undvika sitt ansvar för att eliminera våld mot kvinnor.

FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor antogs år 1979 och har ratificerats av och trätt i kraft i Sverige. Konventionen innehåller flera artiklar som behandlar olika former av diskriminering med eller utan våldsinslag. Enligt artikel 16 skall konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa kvinnor lika rätt när det gäller äktenskapsfrågor och andra familjerättsliga frågor.

## 2.11 Aktuella förslag i fråga om utlänningsärenden

Inom Regeringskansliet bereds för närvarande NIPU:s slutbetänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden, SOU 1999:16. Betänkandet innehåller bl.a. ett förslag till ny utlänningslag. Vissa av lagförslagets

regler motsvaras av de ändringar i nuvarande utlänningslag som trädde i kraft den 1 juli 2000. I övrigt rör det sig till stora delar om förenklingar av språket och en ändrad lagstruktur. Materiella nyheter föreligger dock också, bl.a. genom att möjligheterna till omprövning av lagakraftvunna beslut inskränks och att beslut om avvisning eller utvisning som inte är preskriberat skall kunna verkställas på nytt om utlänningsen återvänder till Sverige utan tillstånd.

NIPU:s betänkande innehåller också ett förslag till en ny instans- och processordning som går ut på bl.a. att utrymmet för en tvåpartsprocess bör bli betydligt större, att Migrationsverkets beslut skall kunna överklagas till vissa länsrätter och en kammarrätt och att dessa skall handlägga ärendena som utlänningsdomstolar och Utlänningsöverdomstol.

Socialförsäkringsutskottet har uttalat att Utlänningsnämnden skall läggas ned och att överprövningsrätten i asylärenden skall föras över till förvaltningsdomstolarna (bet. 2001/02:SfU2). Utskottet har gett regeringen i uppdrag att snarast återkomma med en proposition där regeringen föreslår hur den nya processen ska se ut.

Härutöver har regeringen i promemorian Transportörsansvaret i utlänningslagen, Ds 2001:74, lämnat ett förslag på hur svensk lagstiftning skall anpassas till Schengenregelverket vad gäller ekonomiska sanktioner mot rederier och flygbolag som transporterar personer utan giltiga handlingar. Förslaget innebär bl.a. att en avgift på högst 5 000 euro, motsvarande ca 50 000 kr, skall kunna tas ut av en transportör som inte uppfyller sin skyldighet att kontrollera att en utlänningsen har pass och de tillstånd som krävs för inresa i Sverige. Undantag skall, liksom i det nuvarande svenska regelverket om transportörsansvar, kunna göras i situationer då det är oskäligt att utkräva ansvar. Departementspromemorian remissbehandlas under början av år 2002.

Vidare har Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m. i betänkandet Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m. (SOU 2001:110) lämnat vissa förslag som har att göra med utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden och ärenden om svenskt medborgarskap samt användningen av tvång i samband med förvarstagande.

Slutligen har Massflyktsutredningen i promemorian Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt (Ds 2001:77) lämnat förslag på hur EG-direktivet angående tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer skall genomföras i svensk rätt. Ett föreslaget nytt skydd kommer att inledningsvis gälla i ett år med automatisk förlängning om sex månader plus sex månader, om skyddet inte upphävs dessförinnan. Efter utgången av en tvåårsperiod kan

skyddet förlängas ett år genom ett särskilt beslut. Om det behövs i samband med att ett särskilt program för återvändande till hemlandet genomförs kan tillståndet att vistas här förlängas ytterligare.

De som ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige skall enligt förslaget ges samma rätt till sociala förmåner, sjukvård, utbildning m.m. som asylsökande m.fl. har idag. De skall ha rätt att återförenas med sina närmaste familjemedlemmar. Under vistelsen här skall de ha rätt att ansöka om asyl och att få sin ansökan prövad snarast. Prövningen får dock skjutas upp om det är nödvändigt med hänsyn till en stor tillströmning av asylsökande.

## 3 Utländska förhållanden

I detta kapitel redogörs kortfattat för hur reglerna för anhöriginvandring ser ut och tillämpas i vissa andra EU-länder samt i Norge, Kanada och USA. Redogörelsen bygger på de uppgifter som respektive ansvarigt departement eller myndighet har lämnat efter förfrågan från kommittén. Motsvarande förfrågan har ställts till Belgien, Irland, Italien och Luxemburg. Något svar har dock inte erhållits från dessa länder.

En sammanställning av hur försörjningskravet ser ut och tillämpas vid anhöriginvandring i vissa andra länder finns fogad till betänkandet som *bilaga 2*.

### 3.1 Danmark

#### 3.1.1 Anhörigkretsen

Uppehållstillstånd ges till make, maka eller sambo från etablerat samboförhållande om båda parterna är över 25 år. Anknypningspersonen i Danmark skall vara fast boende i Danmark och dansk eller annan nordisk medborgare, ha fått uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande eller ha haft ett icke tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år. Om parterna är yngre än 25 år men har fyllt 18 år kan uppehållstillstånd ges till make, maka eller sambo från etablerat samboförhållande om anknypningspersonen uppfyller de tidigare nämnda villkoren och det inte råder någon tvekan om att äktenskapet eller samboförhållandet ingåtts av den i Danmark boendes fria vilja eller om särskilda personliga förhållanden i övrigt talar för det.

Barn under 18 år till en i Danmark fast boende person eller dennes make eller maka har rätt till familjeåterförening, under förutsättning att barnet bor hos föräldern.

Föräldrar till danska eller andra nordiska medborgare, flyktingar eller andra skyddsbehövande får uppehållstillstånd om de är över 60 år.

Uppehållstillstånd kan ges också andra utlänningar, om de har en nära familjemässig eller liknande anknypning till en i Danmark boende person. Det kan vara fråga om adoptions- eller vårdförhållanden samt nära släktingar som i hemlandet tillhör samma familjegemenskap som den i Danmark boende. Yngre eller äldre släktingar, såsom t.ex.

myndiga barn och syskon, som den i Danmark boende enligt hemlandets tradition har försörjningsplikt för, kan därmed komma i fråga. I praktiken ges dock uppehållstillstånd i mycket få sådana fall.

Anhöriga till EU-medborgare som omfattas av EG-förordningen om arbetskraftens fria rörlighet ges uppehållstillstånd i enlighet med förordningen.

Det ställs som huvudregel inget krav på att ansökan om familjeåterförening skall göras inom viss tid. Däremot förekommer s.k. konsekvensstatus, vilket innebär att en asylsökande (make, maka, sambo eller minderårigt barn) beviljas asyl på grund av anknytning till en flykting i Danmark. I de fallen prövas inte sökandens egen grund för asyl och i praxis ställs krav på sökanden att ansökan skall göras senast ett och ett halvt år efter den förste personens inresa och tre månader efter sökandens.

Den danska regeringen har i januari 2002 lagt fram förslag om ändrade regler för anhörginvandringen.

### 3.1.2 Försörjning

Upehållstillstånd till en utlänning som är partner till en person som har tidsobegränsat uppehållstillstånd i Danmark sedan minst tre år och till en utlänning som är förälder över 60 år till dansk eller annan nordisk medborgare eller till någon som fått uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande villkoras av att anknytningspersonen i Danmark åtar sig att försörja utlänningen. Om särskilda skäl inte talar däremot skall uppehållstillståndet villkoras av att anknytningspersonen visar att han eller hon har förmåga att försörja utlänningen. Om anknytningspersonen är en partner som har tidsobegränsat uppehållstillstånd i Danmark sedan minst tre år skall som regel inte någon dokumentation av försörjningsförmågan krävas om det är orimligt på grund av hög ålder eller hälsoskäl, om anknytningspersonen har ansvar för minderåriga barn i Danmark eller studerar, är lågavlönad eller tillfälligtvis arbetslös eller om parterna inte har möjlighet att tillsammans bo i utlänningens hemland. Om särskilda skäl föreligger kan uppehållstillstånd för barn till fast boende utlänning villkoras av att anknytningspersonen visar att han eller hon har förmåga att försörja barnet. Detta gäller t.ex. om barnet och föräldern före ansökan inte haft kontakt på lång tid. För partner och barn till dansk eller annan nordisk medborgare eller flykting kan något sådant villkor inte ställas.

Kommunen skall på begäran av Udlændingestyrelsen yttra sig om huruvida försörjningsförmåga föreligger. Det görs en hypotetisk beräkning av vilka bidrag personerna tillsammans kunde ha varit berättigade

till om de hade uppfyllt kriterierna därför och inte hade egna inkomster eller förmögenhet. Om anknytningspersonen har en inkomst som är större än det hypotetiska beloppet, uppfyller han eller hon försörjningskravet. Om inkomsten däremot är mindre är så inte fallet. Inkomst av tjänst eller egen verksamhet, pension, sjukersättning, löpande underhåll till maka och barn, kapitalinkomster m.m. läggs till grund för beräkningen.

Anknytningspersonen skriver under en garanti. Om offentligt understöd sedan utgår till utlänningen skall kommunen kräva detta åter från anknytningspersonen.

Om uppehållstillstånd har villkorats av att anknytningspersonen visar att han eller hon har förmåga att försörja utlänningen, och anknytningspersonen inte längre kan göra detta, kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd dras in. Så kan dock bara ske om det i det enskilda fallet varit riktigt att ställa krav på försörjning. När förlängning eller indragning av uppehållstillstånd är aktuell skall det därför göras en försörjningsbedömning, som motsvarar den som görs vid den första ansökan. Om det är tal om rent tillfällig eller ursäktlig brist på försörjningsförmåga, kan inte förlängning nekas eller uppehållstillståndet dras in.

### 3.1.3 Arrangerade äktenskap

För arrangerade äktenskap gäller de åldersgränser som ovan angetts för makar och sambor överhuvudtaget. Danmark hade tidigare en regel som innebar att minst en av parterna skulle vara över 25 år för att ett äktenskap som grundade sig på avtal ingånget av andra än makarna skulle godtas. Regeln visade sig vara mycket svår att tillämpa eftersom det var svårt att konstatera att ett äktenskap hade ingåtts mot den i Danmark boende personens vilja. Det innebar att uppehållstillstånd gavs, även om utlänningsmyndigheterna misstänkte att så var fallet. Därför gäller nu, som för andra förhållanden, ett ålderskrav på 25 år eller minst 18 år med visshet om att det är enligt den i Danmark boendes vilja. Avsikten med den regeln är just att skydda unga människor från att bli tvångsgifta.

När den fria viljan utreds skall samtliga tillgängliga uppgifter läggas till grund för bedömningen. För att få fram faktiska förhållanden kan vikt läggas vid uttalanden från andra än parterna själva.

Även om det är oklart om förhållandet bygger på den i Danmark boendes egen vilja kan sådana särskilda personliga förhållanden anses föreligga att uppehållstillstånd ges, exempelvis om parterna under längre tid levt tillsammans.



### 3.1.4 Förlängning av uppehållstillstånd

En förutsättning för uppehållstillstånd för partner är att makarna eller samborna bor tillsammans. I samband med ansökan om förlängning av uppehållstillståndet har utlänningsmyndigheterna möjlighet att undersöka om förutsättningarna för uppehållstillstånd för make, maka eller sambo 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 beaktas omständigheter som t.ex. utlänningens anknytning till det danska samhället, varvid längden av uppehållet särskilt beaktas, om utvisning kommer att innebära särskilda svårigheter för utlänningen, utlänningens ålder, hälsotillstånd, personliga och familjemässiga anknytningar till personer bosatta i Danmark, risken för att lida skada i hemlandet, utlänningens bristande eller ringa anknytning till hemlandet, huruvida våld förekommit i förhållandet, m.m.

Upphållstillstånd som meddelas på grund av anknytning till make, maka eller sambo tidsbegränsas upp till tre år. Upphållstillstånden 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.

### 3.1.5 Statistik

År 2000 ansökte ungefär 12 200 personer om asyl i Danmark och drygt 5 000 ansökningar bifölls.

Samma år beviljades ungefär 12 500 familjeåterföreningar. Av dessa var ca 6 300 make, maka eller sambo, av vilka i sin tur två tredjedelar var partner till en dansk eller annan nordisk medborgare. Därutöver var ca 3 500 minderåriga barn som kom från annat land och ca 2 500 barn som fötts i Danmark. Av de föräldrar som beviljades familjeåterförening, ca 240 st, var ca 170 förälder till en dansk eller annan nordisk medborgare.

I ca 1 500 fall avslogs ansökan om familjeåterförening för make, maka eller sambo, i 700 fall för minderåriga barn och i 500 fall för föräldrar.

## 3.2 Finland

### 3.2.1 Anhörigkretsen

Som *familjemedlem* räknas maken eller maken till en i Finland bosatt person samt ett ogift barn under 18 år vars vårdnadshavare är en i Finland bosatt person. Om den person som är bosatt i Finland är ett minderårigt barn, är hans eller hennes vårdnadshavare familjemedlem.

Personer som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden jämställs med makar. En förutsättning för detta är att de har bott tillsammans i minst två år, utom om de har ett gemensamt barn. Förhållandet skall alltså vara etablerat. Det är inte tillräckligt att parterna periodvis besökt varandra i varandras hemländer. Tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas om parterna inte levt tillsammans tillräckligt länge men kan lägga fram en trovärdig utredning om att de har ett fast förhållande under äktenskapsliknande former.

Upphållstillstånd *beviljas* familjemedlem till en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd eller till en i Finland bosatt person som är finsk medborgare eller medborgare i annat nordiskt land. En förutsättning är att det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd. Beviljande av uppehållstillstånd avgörs med beaktande av alla omständigheter i ärendet. Vid helhetsbedömningen skall också beaktas möjligheten för den person som redan lagligen är bosatt i Finland att återvända till sitt hemland eller till ett tredje land för att där återförening sig med familjen, om familjebanden i sin helhet kan anses vara koncentrerade dit.

Upphållstillstånd *kan beviljas* familjemedlem till annan utlänning med uppehållstillstånd av permanent karaktär eller permanent uppehållstillstånd. Utöver de förutsättningar som nämnts i förra stycket krävs att försörjningen är tryggad.

Upphållstillstånd *kan också beviljas* familjemedlem till en person som tillfälligt vistas minst ett år i landet, om det inte finns särskilda skäl att avvika från kravet på vistelsens längd. Dessutom förutsätts att försörjningen är tryggad och att det inte finns några på allmän ordning

eller säkerhet grundade eller andra vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd *kan beviljas* annan anhörig (än familjemedlem) till en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd eller till en i Finland bosatt person som är finsk medborgare eller medborgare i annat nordiskt land. En förutsättning är att det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna i fråga i Finland ämnar fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levt i eller på grund av att den anhöriga är fullständigt beroende av den person som är bosatt i Finland. Dessutom förutsätts att det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd. På så sätt kan alltså i undantagsfall myndiga barn, föräldrar till myndiga barn och andra släktingar få uppehållstillstånd.

Makar skall vara minst 18 år. Undantag kan göras om äktenskapsåldern i makens eller makans hemland är lägre. I sammanhanget skall beaktas att den som har samlag med ett barn under 16 år enligt strafflagen kan dömas för sexuellt utnyttjande av barn.

### 3.2.2 Försörjning

För familjemedlem till en i Finland bosatt utlänning med uppehållstillstånd av permanent karaktär eller permanent uppehållstillstånd som inte är flykting, skyddsbehövande eller finsk eller annan nordisk medborgare ställs alltså krav på försörjning. Detsamma gäller för familjemedlem till en person som tillfälligt vistas minst ett år i landet. För t.ex. föräldrar och myndiga barn ställs inget krav på försörjning, men å andra sidan krävs det för uppehållstillstånd att deras anknytningsperson har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd eller är en i Finland bosatt person som är finsk medborgare eller medborgare i annat nordiskt land samt att det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna i fråga i Finland ämnar fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levt i eller på grund av att den anhöriga är fullständigt beroende av den person som är bosatt i Finland.

Försörjningen anses tryggad om anknytningspersonens inkomster uppgår till vissa fastställda belopp.

Teoretiskt sett är det möjligt att inte förnya ett uppehållstillstånd i särskilda fall då försörjningskravet inte fullgörs. I praktiken görs det inte. Enligt finsk grundlag har var och en som inte förmår skaffa sig

den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgängliga medel och omsorg.

### 3.2.3 Arrangerade äktenskap

Att ett äktenskap är arrangerat utgör inget hinder i sig. Det som krävs är att äktenskapet är lagligt i det land där det ingåtts. I ärendet om uppehållstillstånd kontrolleras att makarna frivilligt samtyckt till äktenskapet. Parternas kulturella bakgrund tas i beaktande, men samtidigt strävar man efter att upptäcka skenäktenskap.

### 3.2.4 Statistik

Till Finland kom år 1999 ca 3 100 personer som asylsökande. I ungefär 500 ärenden beviljades samma år asyl.

Året dessförinnan inkom ca 900 ansökningar om familjeåterförening. Det beviljades sådan återförening i ca 250 fall medan det gavs avslag i ca 750 st.

## 3.3 Norge

### 3.3.1 Anhörigkretsen m.m.

Reglerna om familjeåterförening är indelade i sådana som gäller "närmast anhöriga" och sådana som gäller "andra anhöriga". Till den första gruppen räknas makar över 18 år, sambor, minderåriga barn och i vissa fall föräldrar och medföljande minderåriga syskon till i Norge boende barn under 18 år. Dessa personer har under vissa förutsättningar *rätt till* uppehålls- och arbetstillstånd. Till den andra gruppen hör utlänningar som skall ingå äktenskap med en person i Norge, sambor i vissa fall, ensam förälder över 60 år utan annan anhörig i hemlandet, fosterbarn, helsyskon utan tillsyn i hemlandet och i vissa fall barn över 18 år. Dessa personer *kan få* uppehålls- och arbetstillstånd i vissa fall.

För den som inte uppfyller kraven på familjeåterförening kan i mycket speciella fall undantag göras och tillstånd ges.

En make, maka eller sambo till en norsk eller annan 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. Om äktenskapet har ingåtts i Norge, kan undantag från ålderskravet göras. För sådant undantag skall dock ganska mycket till, framför allt om inte båda parter uppnått 17 ½ års ålder.

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.

Föräldrar till utlänningar under 18 år har rätt till uppehållstillstånd om barnet har fått asyl i Norge. En ensam förälder som lagligen uppehållit sig i Norge – t.ex. i förhållande med den andre föräldern men där förhållandet upphört, eller tillsammans med den andre föräldern men med tidsbegränsat uppehållstillstånd – har i princip rätt till uppehållstillstånd.

Även i andra fall kan uppehållstillstånd ges till en ensam, äldre (över 60 år) förälder som inte har någon av de närmaste familjemedlemmarna i hemlandet eller i särskilda fall då bägge föräldrarna är i samma situation och det i Norge bosatta barnet har ett särskilt ansvar för dem. Ekonomiskt ansvar är inte tillräckligt. Så länge förälder har make, maka eller släktingar i upp- eller nedstigande led i hemlandet anses inte återföreningsbehovet lika starkt. Om båda föräldrarna ansöker måste som sagt speciella skäl föreligga, t.ex. sjukdom som leder till starkt beroende av barnet i Norge.

För att besöka barnen kan föräldrar dessutom ges uppehållstillstånd på nio månader.

Rätten till familjeåterförening inträder efter tre år. Det finns inget krav att ansökan skall göras inom viss tid efter att den i Norge boende har invandrat.

Upphållstillstånd meddelas för ett år åt gången. Efter tre år meddelas ett uppehållstillstånd med bosättningsstillstånd om förutsättningarna för tillståndet fortfarande är uppfyllda. Bosättningsstillståndet ger rätt till vistelse i Norge utan tidsbegränsning. Det tillstånd som ges är aldrig mer omfattande än det den i Norge boende personen har fått.

### 3.3.2 Försörjning

Även i Norge finns föreskrifter i utlänningslagen om försörjningskrav. Utgångspunkten är att försörjningskrav gäller. Undantagna från försörjningskravet är make, maka, sambo, ogift barn under 18 år, förälder eller ogift syskon under 18 år till någon som fått uppehållstillstånd i Norge som flykting eller av humanitära skäl. Även förälder till norskt barn eller barn som är bosatt i Norge tillsammans med den andre föräldern samt make, maka, sambo eller ogift barn under 18 år till nordisk medborgare som är bosatt i Norge sedan tre år eller till utlänning med bosättningsstillstånd i Norge är undantagna från försörjningskravet.

Även om försörjningskravet inte är uppfyllt kan uppehållstillstånd ges till make, maka, sambo eller ogift barn under 18 år till en norsk medborgare eller när starka humanitära skäl föreligger.

Försörjningskravet för kärnfamilj anses uppfyllt om parterna tillsammans disponerar över ett visst belopp årligen. För personer utöver kärnfamiljen görs tillägg.

När krav på försörjning gäller skall denna vara ordnad för den tid tillstånd ges eller vanligen ett år. Vid förnyad ansökan kan samma krav ställas. Om försörjningskravet inte är uppfyllt när den första ansökan görs och en undantagssituation inte föreligger, skall ansökan om uppehållstillstånd som utgångspunkt avslås. Om det visar sig att anknytningspersonen inte fullgör sitt försörjningskrav, skall på samma sätt ett lämnat tillstånd återkallas. Under sådana förhållanden beviljas inte heller förnyat tillstånd. Om kravet inte är uppfyllt när ansökan förnyas, kan polisen sända den till Utlendingsdirektoratet för bedömning. Ett problem är dock att utlänningsmyndigheterna ofta inte får besked om den bristande uppfyllelsen. Som regel drivs dock inte beloppet in från den underhållsskyldige.

Löne- och skattsedlar används som dokumentation av försörjningsförmågan, liksom intyg från arbetsgivaren. Intyg om konkret arbetserbjudande kan läggas till grund för bedömningen, till skillnad från socialbidrag. En tredje person kan som regel inte ställa ekonomisk garanti vid familjeåterförening.

### 3.3.3 Arrangerade äktenskap m.m.

Att ett äktenskap är arrangerat utgör inte i sig något hinder i förhållande till den norska utlänningslagen. Däremot krävs det att parterna skall bo tillsammans. Om det framkommer att äktenskapet har ingåtts under tvång, kan ansökan om uppehållstillstånd komma att

avslås med motiveringen att det inte har gjorts sannolikt att kravet på sammanboende kommer att uppfyllas.

Om det finns misstanke om tvång bakom äktenskapets ingående, skall förhållandet undersökas närmare, t.ex. genom intervju med en av eller båda parterna. En sådan undersökning kan alltså leda till att ansökan avslås eller inte förnyas.

Med stöd av norsk äktenskapslag kan ett äktenskap förklaras ogiltigt, om det framkommer att det ingåtts under tvång. Det krävs då att en av parterna väcker talan om detta. Tvång kan bli aktuellt framför allt om våld eller hot om våld förekommit. Det kan vara fråga om en glidande skala mellan tvång och arrangemang, vilket i ett konkret fall blir upp till domstol att avgöra. Om ett äktenskap förklaras ogiltigt, skall som utgångspunkt ett med stöd av äktenskapet beviljat uppehållstillstånd återkallas. Anknytning till Norge och humanitära skäl kan dock leda till att uppehållstillstånd efter ansökan ges ändå. Bestämmelsen har tillkommit för att förhindra och förebygga tvångsäktenskap och är ett led i en av den norska regeringen antagen handlingsplan mot tvångsäktenskap. För kvinnor som blivit misshandlade eller för vilka ett återsändande till hemlandet efter skilsmässa skulle få orimliga konsekvenser finns motsvarande möjlighet att ge uppehållstillstånd.

### 3.3.4 Förlängning av uppehållstillstånd

En förutsättning för att uppehållstillstånd som kan ligga till grund för bosättningsstillstånd skall förnyas för make, maka eller sambo 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. Om det finns misstankar om att parterna inte har gemensam bostad undersöks detta särskilt. Även i Norge finns dock bestämmelser om sociala hänsynstaganden av det som slag som beskrivits under Danmark och som gör att uppehållstillstånd kan beviljas på nytt.

### 3.3.5 Statistik

År 2000 sökte omkring 10 800 personer asyl i Norge. Samma år gavs asyl i ca 7 800 fall medan 4 900 ledde till avslag. Dessutom gavs tillfälligt uppehållstillstånd till ca 2 000 irakier.

Året dessförinnan, 1999, beviljades omkring 9 000 uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening.

## 3.4 Frankrike

### 3.4.1 Anhörigkretsen m.m.

Det är den i Frankrike boende utlänningen som ansöker om familjeåterförening. Förutsättningar för beviljande är följande när det gäller familjemedlemmar från icke EU-länder. Utlänningen skall ha bott i Frankrike i minst ett år och inneha ett temporärt uppehållstillstånd som gäller ett år eller ett permanent uppehållstillstånd som gäller tio år. Rätt till familjeåterförening omfattar partner och deras (egna eller gemensamma) barn under 18 år. Utlänningen skall styrka sina ekonomiska resurser, som skall vara stabila och tillräckliga för att kunna försörja familjen. I ansökan räknas in båda makarnas resurser inklusive olika bidrag, dock inte barnbidrag. Ansökan kan inte avslås på grund av att resurserna anses otillräckliga, om lönen är högre än vedertagen minimilön. Vid ansökan eller det datum då familjen anländer skall sökanden disponera över en bostad som anses normal för en likvärdig familj i Frankrike.

Polygami godtas inte och ansökan om familjeåterförening kan vidare avslås om en familjemedlem anses utgöra en fara för den allmänna ordningen eller lider av viss farlig sjukdom. Länsstyrelsen beslutar i fråga om visering och uppehållstillstånd efter yttrande från bosättningskommunen och social- och hälsovårdsstyrelsen.

Makar skall som huvudregel ha fyllt 18 år. I undantagsfall kan uppehållstillstånd beviljas för en 16-åring som är isolerad eller har gift sig innan han eller hon blev myndig.

Legal äktenskapsålder är i Frankrike 15 år för kvinnor och 18 år för män. Konsekvensen blir att en kvinna som gifter sig i Frankrike vid 15 års ålder måste vänta ett år för att ansöka om uppehållstillstånd. Det gäller också för kvinnor som gift sig utomlands.

De familjemedlemmar som legalt kommit in i Frankrike för familjeåterförening och har en långtidsvisering, erhåller automatiskt samma tillstånd som den i Frankrike bosatte personen (dvs. uppehållstillstånd på ett eller tio år). Tillståndet ger rätt att arbeta. Tillståndet kan återkallas eller ej förnyas om förhållandet bryts under första året av vistelsen.

Härutöver finns möjlighet för familjemedlemmar till bl.a. politiska flyktingar och militärer inom den franska armén (bl.a. främlingslegionärer) att vid sidan om reglerna för familjeåterförening få uppehållstillstånd. Personer som valt att återvända till sitt hemland vid pensionsålder har också rätt, liksom deras partner, till tillfälliga uppehållstillstånd om högst ett år för att tidvis kunna vistas i Frankrike.



Föräldrar till utlänningar från tredje land har inte rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning. Däremot kan besöksvisering på upp till ett år beviljas, om personen kan visa att han eller hon kan försörja sig under tiden eller om anknytningspersonen i Frankrike förpliktar sig att svara för försörjningen. Intyg i fråga om försörjningsmöjligheter (i fråga om bank, bostad, borgen etc.) granskas i det land utlänningen kommer ifrån innan visering eller uppehållstillstånd beviljas. Vid förlängning av tillstånd sker ny prövning.

Den som inte uppfyller kraven för familjeåterförening kan i vissa fall ändå få ett uppehållstillstånd på ett år enligt en förordning som grundar sig på Europakonventionens rätt till skydd för familjelivet. Förordningen gäller när ett avslag i fråga om familjeåterförening skulle ha sådana proportioner att utlänningens rätt till personliga band och familjeband på ett markant sätt inte respekteras jämfört med motivet till avslaget. Förordningen avser i första hand makar, sambor och myndiga barn vars återförening med äldre och sjuka föräldrar anses vara viktig, etc. Sökande som är partner skall visa stabilitet i förhållandet och att parterna inte kan leva tillsammans utanför Frankrike. Myndigheterna begär också att minst en närbesläktad familjemedlem (partner, barn, förälder) innehar uppehållstillstånd eller är fransk medborgare.

Alla utlänningar, som sedan ett år tillbaka vistas lagligt i Frankrike, kan för sina anhöriga ansöka om uppehållstillstånd. Det finns inget krav på att ansökan skall göras inom viss tid. Det enda fall då krav på beroende ställs är då en fransk medborgare söker uppehållstillstånd för sin partner, som skall vara ekonomiskt beroende.

### 3.4.2 Försörjning

Den person i Frankrike som ansöker om familjeåterförening skall ha tillräckliga ekonomiska resurser och en lämplig bostad för att kunna ta emot partner och barn. De utlänningar som är gifta är skyldiga att hjälpa och understödja varandra. Dessutom har makar skyldighet att sörja för sina barn. För att bevilja visering eller uppehållstillstånd på grund av privata villkor och familjeförhållande i Frankrike prövas seriositet och anhöriganknytning, vilket kan innebära krav på ekonomiskt omhändertagande.

Myndigheterna kontrollerar att sökanden förfogar över tillräckliga resurser. Om så inte är fallet beviljas inte ansökan. Den utlänning som inte fullgör sina försörjnings- och biståndsplikter riskerar civil- och straffrättsliga påföljder. Däremot kan han eller hon inte sändas tillbaka,

såvida han eller hon inte utgör en fara för den allmänna ordningen och åtgärden inte på ett markant sätt strider mot Europakonventionen. I övrigt ställs inte krav på försörjning.

### 3.4.3 Arrangerade äktenskap

Äktenskap som har sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster erkänns av den franska lagstiftningen, om det är officiellt registrerat i hemlandet eller i Frankrike. Intygs äkthet kontrolleras av länsstyrelsen och sedan av Frankrikes konsulat i det aktuella landet.

I och med att äktenskapet registreras hos de lokala myndigheterna på hemorten och i enlighet med internationell rätt utgår Frankrike vid prövningen av uppehållstillståndet eller vid dess förnyande ifrån att äktenskapet är seriöst menat. Myndigheterna kan under det första året kontrollera att det gifta paret verkligen lever tillsammans. Om så inte är fallet kan tillståndet återkallas. Det ankommer i så fall på myndigheterna att visa att målsättningen med giftermålet endast var att skaffa ett uppehållstillstånd.

## 3.5 Grekland

Make eller maka och omyndiga barn till en tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatt i Grekland har rätt till familjeåterförening. Det krävs inte att de skall vara beroende av den i Grekland boende. Maken eller maken måste vara minst 18 år. Undantag kan göras om äktenskap mellan minderåriga är giltiga enligt lagstiftningen i båda makarnas ursprungsländer. Arrangerade äktenskap särbehandlas inte vid prövningen av rätten till uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening.

Tidigare hade även föräldrar rätt att återförenas med sina barn i Grekland. Denna rättighet upphörde emellertid vid ikraftträdandet av den nya utlänningslagen den 2 juni 2001. Föräldrar kan dock få återförenas med sina barn om det föreligger humanitära skäl.

Tredjelandsmedborgaren måste visa att han eller hon har tillräckliga medel för att försörja sin familj samt har bostad och sjukförsäkring. Om försörjningskravet inte är uppfyllt förhindrar detta utfärdande av eller förnyande av uppehållstillstånd för den anhörige. Tredjelandsmedborgaren kan dock ansöka om familjeåterförening på nytt när försörjningskravet kan uppfyllas.

Grekkiska medborgare jämföras med andra EU-medborgare i fråga om rätten till familjeåterförening enligt 1968 års EG-förordning om arbetskraftens fria rörlighet.

## 3.6 Nederländerna

### 3.6.1 Anhörigkretsen m.m.

Den krets som kan komma i fråga för familjeåterförening är make eller maka över 18 år och sambo, ogifta barn under 18 år samt övriga familjemedlemmar som inte kan stanna kvar i hemlandet och som ingår i familjegemenskapen. En förälder över 65 år kan få uppehållstillstånd om han eller hon är isolerad i hemlandet, i stort sett samtliga hans eller hennes barn bor i Nederländerna och åtminstone ett av dessa barn kan försörja honom eller henne. Om ett eller flera barn som kan ta hand om utlänningen bor i hemlandet beviljas inte uppehållstillstånd.

Det finns inget krav på att ansökan måste göras inom viss tid efter att den i Nederländerna boende har utvandrat. Make, maka och barn ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på ett år efter ankomsten till Nederländerna. Detta förlängs sedan ett år i taget under vissa förutsättningar.

I Nederländerna behandlas äktenskap och varaktiga förhållanden huvudsakligen på samma vis. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som har ett varaktigt förhållande med en medborgare i Nederländerna eller en utlänning som är bosatt i Nederländerna utan att vara gift med den personen. Ett *varaktigt förhållande* karakteriseras av att det kan jämföras med äktenskap (t.ex. genom att parterna kommer att bo tillsammans i Nederländerna). Varaktigheten av förhållandet kontrolleras på olika sätt. Det är dock personerna i fråga som skall bevisa att förhållandet är varaktigt.

Sökanden och anknytningspersonen skall lämna in dokument som visar att de båda är ogifta. Därutöver skall de presentera bevis på sitt förhållande, t.ex. genom brev och fotografier. Om det inte finns någon tvekan om att ett förhållande föreligger beviljas sökanden en visering.

Sökanden skall inom en månad efter ankomsten till Nederländerna uppsöka utlänningspolisen angående ansökan om uppehållstillstånd. Om något som helst tvivel råder angående förhållandet förhörs sökanden och anknytningspersonen var för sig av utlänningspolisen. Om sökanden och anknytningspersonen lämnar motstridiga uppgifter gör utlänningspolisen tillsammans med sökanden ett besök på den adress som anges som det gemensamma hemmet. Före besöket får sökanden svara på olika frågor om hemmet och får sedan visa vägen dit. Inne i huset uppmanas sökanden att visa var ett visst föremål finns.

En tredje och sista kontroll av förhållandets varaktighet görs efter ett år när utlänningen ansöker om förlängning av sitt uppehållstillstånd.

### 3.6.2 Försörjning

Ett villkor för att uppehållstillstånd skall beviljas utländska anhöriga är att anknypningspersonen i Nederländerna har en inkomst som motsvarar minst socialförsäkringslagens nivå för en familj eller för makar. Vidare skall en lämplig bostad finnas för utlänningen. Om utlänningen skulle uppbära socialhjälp efter ankomsten kan uppehållstillståndet i teorin bli återkallat eller förlängning vägrad. I praktiken torde detta inte förekomma.

### 3.6.3 Arrangerade äktenskap

En ansökan om familjeåterförening baserad på ett arrangerat äktenskap behandlas på samma sätt som andra ansökningar som baseras på äktenskap. En undersökning görs om huruvida det finns indikationer på att det rör sig om ett skenäktenskap. Sådana indikationer kan vara att parterna inte har för avsikt att bo tillsammans eller att ålderskillnaden mellan dem är mycket stor. Det är dock inte tillräckligt att endast en sådan indikation föreligger.

## 3.7 Portugal

Portugisisk rätt erkänner rätten till familjeåterförening efter uppfyllandet av vissa krav. I allmänhet måste medlemmarna i den i Portugal boendes familj falla under dennes ansvar för att de skall kunna erhålla uppehållstillstånd.

För makar krävs bevisning om att äktenskap har ingåtts. Lägsta ålder för ingående av äktenskap är 16 år enligt den portugisiska civillagen.

Föräldrar till en i Portugal bosatt person får återförenas med denne om han eller hon ansvarar för dem.

Den i Portugal boende svarar ekonomiskt för den anhörige. I samband med att ansökan om familjeåterförening görs skall styrkas att han eller hon har förmåga att försörja den anhörige. Har ansökan beviljats kan den anhörige inte sändas tillbaka till sitt hemland på grund av att försörjningskravet inte fullgörs. Den anhörige är berättigad till socialhjälp.

Ansökan om familjeåterförening måste inte göras inom viss tid efter den i Portugal boendes inresa.

## 3.8 Spanien

Enligt den spanska utlänningslagen har en utlänning som är bosatt i Spanien med tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd rätt att under vissa förutsättningar återförenas med make, maka, ogifta barn som är under 18 år eller handikappade samt föräldrar och svärföräldrar om dessa är beroende av utlänningen och det finns skäl att bevilja dem uppehållstillstånd. Anknypningspersonen måste ha vistats lagligen i Spanien i minst ett år och ha uppehållstillstånd för åtminstone ytterligare ett år. För att familjeåterforening skall beviljas måste anknypningspersonen visa att bostad finns tillgänglig liksom tillräckliga medel för den anhöriges försörjning.

Om ansökan beviljas ges utlänningen ett uppehållstillstånd med samma giltighetstid som anknypningspersonens. En make eller maka kan ges ett självständigt uppehållstillstånd när han eller hon erhåller ett arbetstillstånd och kan visa att han eller hon har bott i Spanien med sin make eller maka i två år. Ett barn har rätt till ett självständigt uppehållstillstånd när han eller hon blir myndigt eller erhåller arbetstillstånd. Förlängning av ett uppehållstillstånd förutsätter att försörjningskravet är uppfyllt.

## 3.9 Storbritannien

### 3.9.1 Anhörigkretsen samt försörjning

Make eller maka och barn under 18 år till en brittisk medborgare eller till en utlänning med permanent uppehållstillstånd i Storbritannien har rätt till familjeåterforening. Föräldrar till samma kategorier kan få uppehållstillstånd under förutsättning att åtminstone en av dem är över 65 år, de är beroende av barnet eller barnen i Storbritannien och att barnet eller barnen i Storbritannien kan försörja dem och har tillräckligt stor bostad. De skall inte ha någon släkting i hemlandet som kan försörja dem. Föräldrar under 65 år kan endast i de mest ömmande undantagsfall få uppehållstillstånd.

För övriga anhöriga krävs mycket starka humanitära skäl för att tillstånd skall beviljas. Ett beroendeförhållande skall föreligga. Det finns inget krav på att ansökan skall göras inom viss tid, men anknypningspersonen skall finnas i och vara bosatt i Storbritannien.

Makar skall ha fyllt 16 år.

Försörjningsgarantin lämnas som ett skriftligt åtagande och eventuell socialhjälp återkrävs. Ett samarbete äger rum mellan invandrings- och socialförsäkringsmyndigheterna. Försörjningsgaranti krävs inte

beträffande barn och makar, men makar ges först ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på ett år och har socialbidrag betalats ut under den perioden kan förlängning av uppehållstillståndet vägras. Av makar krävs att de skall kunna försörja sig själva och dem som eventuellt är beroende av dem och ha tillräckligt stor bostad.

Utlänningar som inte längre kan försörja sig förväntas lämna Storbritannien. Hänsyn måste dock alltid tas till ömmande omständigheter och vad som stadgas i Europakonventionen.

### 3.9.2 Arrangerade äktenskap

Arrangerade äktenskap som kulturell tradition accepteras och utlänningrätten gör inte skillnad på sådana äktenskap och andra. Det görs dock klar skillnad mellan arrangerade äktenskap och tvångsäktenskap och de senare anses inte kunna accepteras på kulturella eller religiösa grunder eftersom de kränker mänskliga rättigheter. En av förutsättningarna för uppehållstillstånd som make eller maka är att parterna av fri vilja avser att leva tillsammans.

## 3.10 Tyskland

### 3.10.1 Anhörigkretsen m.m.

I Tyskland förekommer olika typer av uppehållstillstånd; *uppehållstillstånd av humanitära skäl*, *tillfälligt uppehållstillstånd* (vilket ges för ett begränsat, speciellt syfte), *permanent uppehållstillstånd* (vilket inte är tidsbegränsat men måste förnyas) samt *bosättningsstillstånd* (vilket är utan begränsningar och kan fås efter åtta år med permanent uppehållstillstånd).

Permanent uppehållstillstånd ges till den som haft uppehållstillstånd i 5-8 år, har erforderliga arbetstillstånd, kan tala tyska och har tillräckligt stor bostad, under förutsättning att ingen utvisningsgrund föreligger.

Den anhörigkrets som har rätt att återförenas med *tyska medborgare* och få permanent uppehållstillstånd består av (1) utländsk make eller maka, (2) utländskt, minderårigt, ogift barn samt (3) utländsk förälder till en minderårig, ogift tysk, vilken vill invandra för att ta hand om barnet. Utländsk förälder som inte har vårdnaden om barnet kan få permanent uppehållstillstånd om han eller hon redan lever i en äktenskapsliknande samvaro i landet.

Den anhörigkrets som har rätt att återförenas med en *utlänning* består av (1) make eller maka till utlänning, om utlänningen har bosättningsstillstånd eller ett permanent uppehållstillstånd och äktenskapet förelåg redan vid utlänningens inresa och (2) ogift barn under 16 år om båda föräldrarna finns i Tyskland och i vart fall en av dem har permanent uppehållstillstånd. Ogift, minderårigt barn till utlänning kan få permanent uppehållstillstånd också i vissa andra fall, bl.a. antingen om barnet behärskar det tyska språket eller det med hänsyn till olika omständigheter kan anses vara garanterat att barnet kan integreras i tyska levnadsförhållanden, eller om det finns starka humanitära skäl.

Invandring av föräldrar till myndiga tyskar eller i Tyskland boende utlänningar är möjlig endast om man vill undvika en extremt svår situation (synnerligen starka humanitära skäl). Detta är fallet exempelvis om en familjemedlem är i behov av vård och vården endast kan tryggas genom att den utländska föräldern reser till Tyskland. Ribban ligger här i praktiken mycket högt. Ytterligare en förutsättning är, att försörjningen för den efterföljande föräldern, inklusive sjukförsäkring, skall vara tryggad utan att behöva ta offentliga medel i anspråk.

För invandring av övriga anhöriga gäller, oavsett om de är anhöriga till en tysk eller utlänning med permanent uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd, att synnerligen starka humanitära skäl krävs.

Utländska makar till tyska medborgare ges i regel uppehållstillstånd för tre år, medan makar till utlänningar i regel får uppehållstillstånd för ett år. Består äktenskapet har utlänningen rätt till förlängning av uppehållstillståndet. Uppbär utlänningen socialbidrag kan detta utgöra skäl att inte förlänga uppehållstillståndet i de fall han eller hon är make eller maka till en utländsk medborgare.

Det finns inget krav på viss lägsta ålder för makar för att uppehållstillstånd skall beviljas. Det är dock en förutsättning att äktenskapet är giltigt i Tyskland enligt internationell privaträtt. Härför är det visserligen inte nödvändigt att makarna är myndiga, men det skulle kunna strida mot "ordre public" om en viss minimiålder underskreds. I praktiken spelar sådana fall ingen stor roll.

Det finns inget krav att en ansökan måste göras inom viss tid efter att den i Tyskland boende har invandrat.

### 3.10.2 Försörjning

När det gäller invandring av anhöriga till utlänningar krävs det generellt att den i Tyskland boende utlänningen kan trygga försörjningen för

sina familjemedlemmar. Det kan ske genom utlänningens eget förvärvsarbete, genom egen förmögenhet eller andra egna medel. I ömmande fall kan permanent uppehållstillstånd ges om försörjningen av familjen tryggas genom den invandrade anhörige.

För invandring av anhöriga till utlänningar krävs dessutom tillräckligt bostadsutrymme.

Make eller maka och minderårigt, ogift barn till en person som har rätt till asyl kan ges permanent uppehållstillstånd utan krav på försörjning och bostad. För utlänning som fått asyl gäller även vissa övriga lättnader i förhållande till vad som gäller för andra utlänningar.

Vid invandring av make eller maka och minderåriga barn till tysk medborgare krävs det inte att den tyske medborgaren kan försörja sina utländska familjemedlemmar.

Försörjningsförmågan undersöks utifrån de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, med hänsyn tagen till människovärdigt liv och den personliga livssituationen såsom ålder, yrke, civilstånd och hälsotillstånd. Hänsyn får tas till boendekostnaden. Ett tillräckligt sjukförsäkringsskydd måste kunna styrkas.

När det permanenta uppehållstillståndet ges första gången prövas det om den i Tyskland boende kan uppfylla sin försörjningsplikt. Om försörjningsförmågan senare faller bort, måste ett permanent uppehållstillstånd som getts till ett barn ändå förlängas. Om det rör sig om en make eller maka kan, om försörjningsförmågan faller bort, en förlängning av ett permanent uppehållstillstånd nekas och ett bestående permanent uppehållstillstånd i efterhand bli tidsbegränsat. Myndigheten måste i samband med sitt beslut ta hänsyn till alla synpunkter både för eller emot denna åtgärd, framför allt också till det speciella skyddet för äktenskap och familjer som finns i tysk grundlag och i Europakonventionen. Detta resulterar i många fall i att separation av en bestående familjegemenskap inte kan anses rimlig. Dock är ett beroende av offentliga medel också en utvisningsgrund. Framför allt i de fall där familjen skulle haft möjlighet att själv trygga sin försörjning och den inte har gjort det på grund av skäl som den är ansvarig för, kan ett återkallande av uppehållstillståndet övervägas.

Något undertecknande av en förklaring för försörjningskravet krävs vanligtvis inte när det gäller invandring av anhöriga, eftersom det existerar en lagstadgad försörjningsplikt mellan makar och mellan föräldrar och minderåriga barn.



### 3.10.3 Arrangerade äktenskap

Arrangerat äktenskap accepteras för invandring, om det anses vara giltigt enligt den internationella privaträtten. Förutsättningen för att ge permanent uppehållstillstånd till äkta makar är att det inte rör sig om ett skenäktenskap. De ansvariga tyska beskickningarna och utlänningsmyndigheten måste vid alla äktenskap – oberoende av om det är arrangerat eller inte – övertyga sig om att de äkta makarna har för avsikt att leva i äktenskaplig samvaro. Någon seriositetskontroll utöver detta finns inte när det gäller arrangerade äktenskap.

## 3.11 Österrike

### 3.11.1 Anhörigkretsen m.m.

De österrikiska reglerna om familjeåterförening omfattar endast *kärnfamiljen*, dvs. makar och minderåriga, ogifta barn. Föräldrar och övriga släktingar kan således inte beviljas uppehållstillstånd på grund av ”nära anknytning”.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas kärnfamiljen till utlänningar som är tredjelandsmedborgare och som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd för studier eller för arbete i internationella företag på viss nivå eller inom visst område. De anhöriga får inte ha för avsikt att förvärvsarbeta och deras tillstånd är knutna till anknytningspersonens.

Familjeåterförening beviljas även kärnfamiljen till anhöriga med permanent uppehållstillstånd inom följande grupper: (1) arbetskraft i ledande positioner eller specialister, (2) förvärvsarbetande, (3) anhöriga som fått permanent uppehållstillstånd före den 1 januari 1998, (4) konstnärer, (5) icke självständiga förvärvsarbetande som inte omfattas av utlänningsysselsättningslagen och (6) anställda inom massmedia. För grupperna 4 - 6 är anhöriginvandringen kvotfri. Den anhörige är förhindrad att arbeta och uppehållstillståndet är knutet till anknytningspersonens. Anhöriga till personer i grupperna 1 - 3 kan fyra år efter den första bosättningen få ett självständigt uppehållstillstånd, och detta även om familjebanden inte längre består, t.ex. på grund av skilsmässa. Tiden kan förkortas om den anhörige börjar förvärvsarbeta. Det krävs dock att han eller hon först får ett arbetstillstånd.

Anknytningspersonen skall i samband med sin första ansökan om permanent uppehållstillstånd ange om han eller hon vill utnyttja rätten till familjeåterförening. Om så är fallet skall han eller hon ange antal

och identitet på de anhöriga. Själva ansökan om familjeåterförening måste sedan lämnas in under det nästföljande kalenderåret.

Äktenskap mellan personer under 14 år accepteras inte, även om sådana äktenskap är vanliga i hemlandets kultur. Inte heller accepteras månggifte. Arrangerade äktenskap särbehandlas inte.

### 3.11.2 Försörjning

Enligt den österrikiska lagstiftningen föreligger försörjningsskyldighet mellan makar samt föräldrar och barn.

Anknytningspersonen måste ha en bostad av samma standard som de på orten bosatta brukar ha. Vid prövningen av ansökan om familjeåterförening tas hänsyn till de personliga förhållandena, framförallt familjebanden, och den finansiella situationen. Vidare tas hänsyn till offentliga intressen, framförallt när det gäller säkerhetspolitiska och ekonomiska synpunkter. Ur detta kan man härleda en försörjningsplikt, om den anhörige inte själv förfogar över tillräckliga medel. Detsamma gäller nödvändigheten av att ha försäkring. Ofta består en sådan försäkring av en medförsäkring hos anknytningspersonen. Om förutsättningarna inte är uppfyllda avslås ansökan, vilket kan leda till inreseförbud eller åtgärder som innebär att vistelsen i Österrike måste avslutas.

## 3.12 Kanada

Familjeåterförening sker inom den del av invandringen som benämns Family Class (medan de tre andra delarna är flyktingar, Independent Class och Business Class, där de två senare bedöms med hänsyn till samhällsekonomins behov). För att få invandra till Kanada måste man tillhöra någon av dessa grupper. Man måste dessutom uppfylla vissa grundläggande krav. Man får t.ex. inte ha någon farlig sjukdom eller kunna förväntas vara särskilt vårdkrävande. Man får inte heller kunna antas sakna försörjning. Dessa krav är oeftergivliga. Det tas således inte några humanitära hänsyn, utom beträffande gruppen flyktingar.

Anhöriginvandring förutsätter sponsring. De kategorier som kan sponsras är make eller maka över 16 år, ogifta barn som är under 19 år eller som fortfarande studerar och är beroende av sina föräldrar, föräldrar, mor- och farföräldrar samt föräldralösa, ogifta syskon, syskonbarn och barnbarn under 19 år till en kanadensisk medborgare eller till en utlänning som är bosatt i Kanada med permanent uppehållstillstånd. Även en blivande make eller maka kan få invandra.

Han eller hon måste vara ogift och ha uppnått minimiåldern för att ingå äktenskap i Kanada. Uppehållstillståndet villkoras av att äktenskap ingås inom 90 dagar från ankomsten till Kanada. Om anknytningspersonen inte har någon anhörig i Kanada kan även en annan släkting till honom eller henne få invandra. Sambo och registrerad partner ingår inte i kategorin av anhöriga som kan sponsras, men saken är föremål för diskussion i Kanada.

Anknytningspersonen måste vara minst 19 år och får inte sitta i fängelse eller vara föremål för brottsutredning eller utvisning. Vidare måste han eller hon uppfylla vissa ekonomiska förutsättningar. Kraven är lågt satta och innebär i praktiken enbart att han eller hon inte kan ha levt på socialbidrag i flera år. Någon prövning av anknytningspersonens försörjningsförmåga görs i och för sig inte beträffande sponsring av medlemmar av kärnfamiljen. Men om både anknytningspersonen och den anhörige har levt på socialbidrag i flera år kan avslag ändå meddelas på den grunden att den anhörige inte uppfyller de grundläggande kraven, utan kan antas sakna försörjning. Anknytningspersonen måste vidare ha fullgjort sina förpliktelser enligt eventuella tidigare sponsoråtaganden.

Anknytningspersonen måste underteckna ett åtagande gentemot staten att försörja den anhörige så att denne inte blir beroende av socialhjälp. Åtagandet gäller under tio år och omfattar den anhöriges vanliga levnadsomkostnader, men inte kostnader för utbildning eller sådan sjukvård som omfattas av den allmänna sjukförsäkringen. Om den anhörige uppbär socialhjälp blir anknytningspersonen återbetalningsskyldig. Den centrala immigrationsmyndigheten har ingen uppgift om hur ofta krav på återbetalningsskyldighet ställs. Någon samkörning av socialhjälsregistret med sponsorregistret sker inte, utan uppföljningen sker på lokal nivå från fall till fall. Eventuell återbetalningsskyldighet fastställs av domstol.

Vidare måste anknytningspersonen och den anhörige underteckna en "sponsorship agreement", vilken är en överenskommelse dem emellan. I denna lovar anknytningspersonen att svara för den anhöriges vanliga levnadsomkostnader under tio år och lovar den anhörige att vidta rimliga åtgärder för att kunna försörja sig själv. Överenskommelsen kan användas av sociala myndigheter för att helt eller delvis förvägra den anhörige socialhjälp eller för att uppmuntra anknytningspersonen att återuppta sina skyldigheter enligt sponsoråtagandet. Överenskommelsen gör det även lättare för den anhörige att stämna anknytningspersonen på underhåll. Ibland ställs krav på en sådan talan för att den anhörige skall vara berättigad till socialhjälp.

Om ansökan beviljas får den anhörige permanent uppehållstillstånd och kan bara utvisas om han eller hon gör sig skyldig till grov

brottslighet eller om han eller hon erhållit sitt uppehållstillstånd på grund av falska dokument. Den anhörige får således stanna i Kanada även om äktenskapet med anknytningspersonen upphör. Sponsoråtagandet kvarstår dock. Ett sponsoråtagande kan inte återkallas sedan den anhörige erhållit uppehållstillstånd.

Grundtanken beträffande anhöriginvandringen är att om någon vill att en anhörig skall få invandra till Kanada så måste han eller hon kunna försörja denne. Bedömningen som görs är rent ekonomisk. En ansökan om sponsring kan således inte avslås på grund av att anknytningspersonen tidigare dömts för misshandel, om straffet avtjänats.

En total ram för invandringen fastställs årligen. För år 2000 sattes den totala ramen till 225 000 invandrare. Av dessa beräknades familjeåterföreningsfallen utgöra ca 61 000.

## 3.13 USA

### 3.13.1 Anhörigkretsen

I USA ges ett tak för totalinvandringen med uppdelning på de tre kategorierna familjebetingad, sysselsättningsbetingad och övrigt betingad invandring. Familjesammanföring spelar en övergripande roll i planeringen. Det amerikanska invandringssystemet delar upp invandrarna på en rad olika kvoter beroende på nationalitet och skäl för bosättning. Myndigheterna förefaller vara måna om att se till att invandringen förblir samma produktiva kraft i samhällsekonomin som tidigare, varför de har börjat ge ökad prioritet åt arbetskraft.

Den större delen av invandringen till USA grundar sig på familjerelationer. Familjeåterförening är det främsta målet med amerikansk invandringspolitik. Vissa familjemedlemmar till amerikanska medborgare har utan numerär begränsning rätt till återförening, medan andra kategorier, inklusive vissa släktingar till personer med uppehållstillstånd i USA, begränsas till antalet.

De släktingar som anses som "närmast anhöriga" är make eller maka, barn och förälder till en amerikansk medborgare. Dessa har rätt att invandra utan begränsning till antalet. Däremot utgör inte t.ex. förälder till en person med uppehållstillstånd i USA någon invandringskategori. Den anhörige i USA måste ha amerikanskt medborgarskap för att familjemedlemmar som inte hör till kärnfamiljen skall få rätt att bosätta sig där.

Det finns ingen bestämd åldersgräns för att uppehållstillstånd skall ges på grund av äktenskap så länge äktenskapet är giltigt där det

ingicks och inte är ett skenäktenskap. Båda parter skall dock ha varit närvarande när äktenskapet ingicks, om det inte därefter har fullbordats. Om förhållandet inte har varat i minst två år, villkoras uppehållstillståndet under två år.

### 3.13.2 Försörjning

Det ställs inget krav på att den som ansöker om uppehållstillstånd skall vara beroende av sin anknytningsperson i USA. Sedan år 1997 måste dock den som ansöker bifoga en bindande försörjningsförklaring från släktingen i USA. Syftet är att myndigheterna skall kunna få ersättning för eventuella bidrag som kan tänkas utgå. Släktingen i USA skall styrka att han eller hon kan, till en nivå motsvarande 125 % av fastställd minimilevnadsnivå, försörja sökanden. Om släktingen inte klarar gränsen, kan ytterligare en person gå in som garant.

Eventuella bidrag kan alltså krävas tillbaka. I slutändan kan sådant krav leda till att anknytningspersonen blir stämmd för kontraktsbrott.

### 3.13.3 Arrangerade äktenskap

Arrangerade äktenskap godkänns så länge det inte är fråga om skenäktenskap. Seriositeten i äktenskapet måste dock vara klar. Om det råder tvekan om denna kan utredningen och intervjuerna göras mer ingående.

## 4 Kommitténs faktaunderlag

I det här kapitlet redovisas de muntliga och skriftliga uppgifter som inhämtats och som tillsammans med beaktande av hur regleringen ser ut i övriga EU-länder utgör underlag för kommitténs ställningstaganden. Underlaget är uppdelat i effekter av 1997 års ändringar, visering och uppehållstillstånd för besök, arrangerade äktenskap m.m. (vilket inkluderar seriositetsprövning i allmänhet), viss statistik i fråga om invandring samt olika kostnadsberäkningar.

### 4.1 Effekter av 1997 års ändringar

#### 4.1.1 Undersökningen av anhörigärenden inom Migrationsverket och Utlänningsnämnden

Under kommitténs utredningstid gjorde Migrationsverket och Utlänningsnämnden på uppdrag av kommittén en genomgång av ett antal anhörigärenden för att ge exempel på hur bedömningarna utfallit eller sannolikt hade utfallit i ett och samma ärende före respektive efter lagändringarna år 1997. På Migrationsverket gick man igenom ärenden som avgjorts före år 1997, medan Utlänningsnämnden gick igenom ärenden från tiden efter lagändringarna. Utlänningsnämndens hypotetiska prövning gjordes i jämförelse med den praxis som gällde före år 1997, eftersom ärenden om uppehållstillstånd dessförinnan inte kunde överklagas. Migrationsverket, genom ett antal handläggare, gick därefter dessutom igenom samma ärenden som Utlänningsnämnden och gjorde sin egen bedömning.

Myndigheterna har, i de ärenden som genomgåts av dem båda, kommit till samma slutsatser i fråga om den sannolika utgången. Eftersom dels det är fråga om hypotetiska bedömningar, dels de sökande anpassar de skäl som åberopas efter gällande lagstiftning, finns naturligtvis utrymme för viss försiktighet. Till stöd för viss säkerhet i fråga om slutsatsernas tillförlitlighet talar dock att det är en omfattande, samlad erfarenhet från våra utlänningsmyndigheter som ligger till grund för dessa.

#### 4.1.1.1 Migrationsverkets bedömning - ärenden före år 1997

Från tiden före år 1997 valdes åtta ärenden ut, samtliga från år 1996. Dessa valdes ut bland ”andra nära anhöriga”, eftersom effekterna av ändringarna har ansetts vara särskilt stor bland dessa.

Ärendena avsåg följande anhöriga: fem änkor, ett föräldrapar, en myndig syster och ett myndigt barn.

Samtliga sökande i de nämnda fallen beviljades uppehållstillstånd år 1996. Migrationsverkets bedömning är att möjligen det myndiga barnet, men ingen av de andra, hade fått uppehållstillstånd enligt dagens regler. Att så bedömts vara fallet beror på bl.a. följande omständigheter.

En ungersk änka hade en dotter i Ungern och en i Sverige sedan sju år. Kvinnan uppgav att hon inte klarade sig ensam i Ungern. En kinesisk änka hade en dotter i Kina, som dock var på väg att flytta utomlands, och en dotter i Sverige sedan arton månader. Kvinnan uppgav att hon kände sig ensam och ledsen. En libanesisk änka hade fyra barn i Libanon och en son i Sverige sedan minst elva år. Kvinnan uppgav att hon hade dålig hälsa och att barnen i Libanon inte hade tid att ta hand om henne. En rysk änka hade en dotter i Ryssland och en son i Sverige sedan sjutton år. Hon uppgav att hon hade allvarliga fysiska problem. Den femte änkan var alban från Kosovo. Hon hade fyra barn i Kosovo och en son i Sverige sedan nitton månader. Hon led inte av någon sjukdom men levde under knappa förhållanden och hade försörjts av sin son i Sverige.

Samtliga änkor fick uppehållstillstånd eftersom de var änkor och hade minst ett barn i Sverige. Med dagens regler hade de helt klart fått avslag. Ansökan skulle inte ansetts ha gjorts relativt snart efter att barnen fick uppehållstillstånd och därmed skulle det inte ha förelegat sådant beroendeförhållande som krävs. Det hade därför inte spelat någon roll om de sammanbott omedelbart innan barnet flyttade till Sverige. Några udda och ömmande omständigheter som skulle kunna utgöra synnerliga skäl bedömdes inte finnas i de tre först nämnda fallen. I de två senare bedömdes att omständigheterna kunde vara ömmande men inte udda.

I fyra av fallen framgick inte om kvinnan hade bott tillsammans med barnet innan barnet flyttade till Sverige. I det sista fallet bodde änkan tillsammans med sonen innan denne flyttade till Sverige, men ansökan gjordes inte i tid.

Föräldraparet var ryskt; mannen 69 år och kvinnan 70 år. Deras enda barn var en dotter som bodde i Sverige sedan två år. Paret levde och klarade sig knappt på sin pension i Ryssland. De bodde inte tillsammans med dottern innan hon flyttade till Sverige. – Föräldraparet



fick uppehållstillstånd, eftersom de båda var i 60-årsåldern och hade samtliga barn i Sverige. Med dagens regler hade de helt klart fått avslag. Ansökan skulle inte ansetts ha gjorts relativt snart efter att dottern fick uppehållstillstånd och de levde inte heller tillsammans omedelbart dessförinnan. Därmed förelåg inte sådant beroendeförhållande som krävs. Även om de hade bott tillsammans och ansökt relativt snart hade de sannolikt inte fått tillstånd ändå, eftersom de var ett par och kunde anses ha stöd av varandra. Några udda och ömmande omständigheter som skulle kunna utgöra synnerliga skäl bedömdes inte finnas.

”System” var en 22-årig, ogift polsk kvinna vars enda syskon var en syster som bodde i Sverige sedan två år. System i Sverige hade alldeles nyligen fått permanent uppehållstillstånd efter uppskjuten invandringsprövning. Systrarna hade nyligen blivit föräldralösa sedan modern dött, system i Polen var svårt deprimerad och fick nu inte längre bo kvar hos den moster hon tidigare bott hos. Hon var för tillfället inhytt hos en annan moster i en lägenhet där åtta personer bodde. System i Sverige bodde tidigare tillsammans med sökanden och modern. – System i Polen fick uppehållstillstånd, eftersom hon bedömdes vara ”sista länk”. Bedömningen är att hon enligt nuvarande regler sannolikt skulle få avslag, men det finns ett utrymme för olika bedömningar. Systrarna levde tidigare tillsammans och ansökan gjordes ”relativt snart”. Trots detta förelåg troligen inte ett sådant beroendeförhållande som krävs för tillstånd, eftersom beroendeförhållandet till system kan anses ha uppstått först efter moderns död. Om ärendet skulle ha bedömts enligt nuvarande regler hade utredningen varit mer omfattande och hade möjligen lett till en annan bedömning rörande beroendeförhållandet. När det gäller frågan om det fanns några udda och ömmande omständigheter som kunde utgöra synnerliga skäl var meningarna delade. Majoriteten ansåg dock att det inte förelåg udda och ömmande omständigheter.

”Barnet” var en rysk, ogift 34-årig kvinna utan barn. Fadern var död sedan många år, hon hade inga syskon och modern bodde i Sverige sedan två och ett halvt år. Modern hade fått permanent uppehållstillstånd för sex månader sedan. Modern och dottern bodde inte tillsammans i Ryssland när modern flyttade, vilket berodde på att dottern då och under två år studerade svenska i Sverige, men de hade annars bott tillsammans under hela dotterns liv. – Dottern fick uppehållstillstånd, eftersom hon bedömdes vara ”sista länk”. Vid genomgången bedömdes dock att det inte ens enligt de gamla reglerna var något solklart bifall, eftersom även ”sista-länk”-fall bedömdes utifrån beroendeförhållande etc. Enligt dagens regler hade hon sannolikt fått avslag. Det är tveksamt om det kan anses att modern och

dottern levde i hushållsgemenskap omedelbart innan modern flyttade till Sverige. Möjligen kan man hävda att bosättningen på grund av studierna bara var tillfälligt bruten. Ansökan gjordes dock relativt snart efter det att modern fick permanent uppehållstillstånd. Oavsett hur man bedömer själva hushållsgemenskapen är det, med hänsyn till dotterns självständighet och övriga levnadsomständigheter, tveksamt om det förelåg ett sådant beroendeförhållande som krävs. Några udda och ömmande omständigheter förelåg inte.

#### 4.1.1.2 Myndigheternas bedömning - ärenden efter år 1997

##### *Makar och sambor*

När det gäller invandringen för en person som är *gift eller sambo* till någon som är bosatt i Sverige finns inte något särskilt att nämna i detta sammanhang. Reglerna som infördes den 1 januari 1997 lagfäste den praxis som tidigare hade gällt.

Inte heller innebar ändringarna någon skillnad för personer som skall komma hit för att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande. Någon särskild regel för dessa fall infördes inte år 1997.

##### *Hemmavarande barn*

I fråga om hemmavarande barn innebar ändringen den 1 januari 1997 en skärpning genom att åldersgränsen i 2 kap. 4 § första stycket 2 UtL bestämdes till 18 år mot tidigare gällande 20 år (UN 97/09923). I ett vägledande beslut (UN 342-97) har Utlänningsnämnden tolkat bestämmelsen i 2 kap. 4 § första stycket 2 UtL på ett sådant sätt att ett barn som är under 18 år och som är eller har varit hemmavarande i princip har en ovillkorlig rätt att få återförena sig med en i Sverige bosatt legal vårdnadshavare. Är föräldern i Sverige inte vårdnadshavare för barnet är utgången inte lika given (UN 381-99).

Ett minderårigt barn som inte är eller har varit hemmavarande barn till en förälder i Sverige och som inte heller har ingått i samma hushåll som den personen kan inte få uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 2 eller 3 UtL (UN 97/01673). Tillståndsfrågan får i stället bedömas enligt punkterna 4 och 5 i samma paragraf.

Begreppet ”hemmavarande” har inte kommenterats i förarbeten till lagstiftningen. Såvitt bekant är har begreppet inte heller varit föremål för någon närmare analys i praxis.

### *Föräldrar*

Föräldrar till ett barn som är under 18 år och som är bosatt i Sverige har inte någon ovillkorlig rätt att få återförening med barnet här i Sverige. Om barnet saknar skyddsbehov är utgångspunkten i stället att det är barnet som skall återförenas med föräldrarna och inte tvärt om (prop. 1996/97:25 s. 229 och 250 f.). I praxis har dessa fall prövats enligt såväl punkten 3 som punkten 4 i 2 kap. 4 § första stycket UtlL. Barnets bästa beaktas. I övrigt görs en sammanvägd bedömning av omständigheterna i ärendet. Omständigheter som beaktas är bl.a. barnets anknytning till Sverige, situationen i det land föräldrarna vistas i, föräldrarnas situation m.m. Även omständigheter som framkommer i ärendet om orsaken till familjesplittingen tas med i bedömningen (UN 99/08284, UN 99/05049, UN 98/01850 och UN 00/01516, UN 98/03093).

I fråga om förälder eller föräldrapar med vuxna barn i Sverige prövas dessa ärenden med stöd av punkterna 3-5 i samma paragraf.

### *På annat sätt nära anhörig*

Anhöriginvandring vid sidan av makar, sambor och hemmavarande barn under 18 år, dvs. kärnfamiljen, bedöms numer enligt den mer strikta prövningen enligt punkterna 3 och 4 i 2 kap. 4 § första stycket UtlL. Genom lagändringen den 1 januari 1997 har den tidigare gällande riktlinjen för flyktingar att få återförening med en anhörig när det finns synnerliga skäl i form av udda och ömmande omständigheter utsträckt till att även omfatta personer i Sverige som inte är flyktingar.

I fråga om släktkretsen anges i prop. 1996/97:25 s. 113 att det kan röra sig om ogifta barn över 18 år eller om föräldrar som tagits om hand av något barn. Det påpekas samtidigt att särskild hänsyn måste tas till att det i många kulturer är mer eller mindre omöjligt för ensamstående kvinnor att leva i en egen bostad och att det därför inte kan uteslutas att till den krets av anhöriga som bör beviljas uppehållstillstånd på grund av att de ingått i samma familjegemenskap kan hänföras även exempelvis en äldre, ensamstående faster. Såvitt bekant är har Utlänningsnämnden inte vägrat någon person uppehållstillstånd enbart på den grunden att han eller hon inte ansetts vara en sådan nära anhörig som avses i bestämmelsen.

De nya reglerna som infördes den 1 januari 1997 innebar en skärpning för föräldrar, särskilt änkor eller änklingsor, som vill förena sig med vuxet eller vuxna barn i Sverige. Om inte förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt punkten 3 i 2 kap. 4 § första stycket UtlL är

uppfyllda, kan uppehållstillstånd endast beviljas i undantagsfall, dvs. först när det föreligger synnerliga skäl i form av udda och ömmande omständigheter.

I ett fall har morföräldrar till ett minderårigt barn beviljats uppehållstillstånd med stöd av punkten 3. Barnet, som tidigare hade återförenats med sin mor i Sverige, hade bott hos morföräldrarna i vart fall under tre år i hemlandet (UN 98/03816). I ärende UN 97/03188 blev utgången den motsatta.

I prop. 1996/97:25 s. 113 förklaras hur orden ”ingått i samma hushåll” i 2 kap. 4 § första stycket 3 UtIL är avsedda att uppfattas. Där anges bland annat följande.

Gemensamt för de släktingar som kan komma i fråga för uppehållstillstånd på grund av tidigare hushållsgemenskap måste vidare vara att det också finns någon form av beroendeförhållande, som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda. Det innebär att det måste krävas att de levt i samma hushåll omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige och att ansökan om familjeåterförening görs relativt snart efter det att den härvarande bosatt sig här. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda torde det vara svårt att visa att något beroendeförhållande föreläggat. Självfallet måste dock hänsyn tas till att praktiska svårigheter kan ha medfört att det inte varit möjligt för släktingen utomlands att ge in ansökan om uppehållstillstånd omedelbart efter det att den härvarande bosatt sig här.

Kravet på beroendeförhållande har i praxis uppfattats på ett sådant sätt att beroendeförhållandet måste ha föreläggat redan i hemlandet och att det alltjämt föreligger (UN 350-97, UN 97/02266). En vuxen dotters försök att leva ett eget liv i hemlandet under ca 10 månader har inte ansetts innebära att beroendeförhållandet brutits (UN 97/01675). Har beroendeförhållandet upphört och återuppstått har punkten 3 inte längre ansetts tillämplig (UN 97/01277). Detsamma gäller om beroendeförhållandet uppstått först i efterhand (UN 97/01678, UN 98/03074, UN 97/08906).

Som kriterier för bedömningen av om beroendeförhållandet kan anses vara uppfyllt anges i förarbetena som nämnts att det måste krävas att släktingarna levt i samma hushåll omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige och att ansökan om familjeåterförening görs relativt snart efter det att den härvarande bosatt sig här. Relativt snart innebär enligt praxis att ansökan skall ha getts in ca 10 månader efter det att den härvarande beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (UN 98/05326). Tiden räknas från det att den härvarande beviljats permanent uppehållstillstånd i Sverige (UN 350-97). En längre tid kan accepteras, om det har funnits praktiska svårigheter för

släktingen utomlands att ge in ansökan omedelbart efter den härvarandes bosättning här (UN 98/06415, UN 97/01847, UN 97/01015, reg. 68-97). Upprepade ansökningar om uppehållstillstånd har vägt in vid bedömningen av om kravet på beroendeförhållandet är uppfyllt (UN 97/01683).

Vid bedömningen av beroendeförhållandet beaktas även faktorer såsom släktskap, civilstånd, sökandens ålder, anknytning till annat land, den tid sökanden och den härvarande sammanbott i hemlandet m.m. (UN 350-97, reg. 88-97, reg. 86-98, UN 97/10373).

Ett grundläggande krav är således att det finns ett beroendeförhållande och att detta förhållande är sådant att släktingarna svårligen kan leva åtskilda. Kravet har i vissa fall inte ansetts uppfyllt trots att släktingarna ingått i samma hushåll omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige och trots att ansökan om uppehållstillstånd har gjorts relativt snart (UN 350-97, UN 98/00222, UN 97/08141, UN 97/03398, UN 97/01960, UN 97/01374, UN 97/00900).

Ett barn över 18 år som har sin eller sina föräldrar här har inte samma rätt att få komma hit som ett barn under 18 år. En sådan ansökan får istället bedömas i enlighet med de kriterier som bestämts i 2 kap. 4 § första stycket 3, 4 eller 5 UtL. I ett sådant ärende beaktas bl.a. det stöd det vuxna barnet kan få av släktingar i hemlandet (UN 00/00630).

När en förälder vistas i Sverige under uppskjuten invandringsprövning har ett barn som är över 18 år inte ansetts kunna beviljas uppehållstillstånd med stöd av punkten 3 i 2 kap. 4 § första stycket UtL. Detta med hänvisning till att föräldern endast beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (UN 99/05626).

### *Särskild anknytning*

I prop. 1996/97:25 s. 285 sägs att genom den precisering som gjorts i punkterna 1-3 i 2 kap. 4 § första stycket UtL av vilken släktskap som skall kunna ligga till grund för uppehållstillstånd i Sverige kan det i undantagsfall bli nödvändigt att bevilja uppehållstillstånd med stöd av punkten 4 i samma paragraf för vissa anhöriga som inte helt uppfyller kraven för uppehållstillstånd enligt punkterna 1-3.

Enligt den tidigare lagstiftningen innebar *annan särskild anknytning* till Sverige något annat än släktanknytning. Det kunde vara fråga om en tidigare längre vistelse i Sverige, svenskt ursprung, en längre anställning på ett svenskt fartyg eller i ett svenskt rederi. Även etablering på

den svenska arbetsmarknaden genom en längre tids anställning kunde godtas.

Utlänningsnämnden har genom ett flertal beslut slagit fast att flera av dessa fall fortfarande kan utgöra grund för uppehållstillstånd, men nu med stöd av punkten 4 (etablering på svensk arbetsmarknad, UN 334-98; tidigare vistelse i Sverige, UN 308-98, UN 98/00063; svenskt påbrå; UN 309-98). Regeringen har också i ett par beslut slagit fast att en längre tids anställning inom ramen för internationellt utbyte kan innebära att utlänningen har fått sådan särskild anknytning som avses i punkten 4 (reg. 77-98).

I ett beslut den 11 december 1997 (reg. 70-97) framhöll regeringen att uttalandena i prop. 1996/97:25 inte kunde anses uttömmande och att enligt regeringens mening bestämmelsen i punkten 4 kan tillämpas för att bevilja uppehållstillstånd vid vuxenadoptioner (se även UN 379-98). Regeringen underströk i beslutet vikten av att karaktären av undantagsbestämmelse bibehålls. Bestämmelsen har även ansetts tillämplig när en underårig har adopterats (UN 367-98).

Med stöd av bestämmelsen har vidare uppehållstillstånd ansetts kunna meddelas en utlänning som utövar umgänge med barn som är bosatt i Sverige (reg. 67-98). Har det rått osäkerhet i fråga om utlänningens vilja eller förmåga att utöva umgängesrätten, har tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats (reg. 62-97).

Med stöd av bestämmelsen i punkten 4 kan också uppehållstillstånd beviljas en anhörig till en skyddsbehövande (prop. 1996/97:25 s. 113 f.) när synnerliga skäl föreligger (UN 369-99, UN 95/11983). Propositionens uttalande ger uttryck för en restriktiv tillståndsgivning. Uppehållstillstånd har vägrats när flyktingen i Sverige har nära anhöriga i Sverige (UN96/08529).

I samband med riksdagsbehandlingen framhöll socialförsäkringsutskottet att propositionen gav en möjlighet för en ensam förälder som inte ingått i den härvarandes hushållsgemenskap att, på samma sätt som en annan anhörig som stått den härvarande särskilt nära, få uppehållstillstånd i undantagsfall när det rör sig om synnerliga skäl (1996/97:SfU5 s. 53). Efter utskottets uttalande har begreppet udda och ömmande omständigheter fått en mer generell innebörd än tidigare, dvs. när det föreligger synnerliga skäl i form av udda och ömmande omständigheter har uppehållstillstånd ansetts kunna beviljas även om den härvarande inte är skyddsbehövande (reg. 88-97, UN 97/08600, 97/07388, UN 98/00370, UN 98/05035, UN 97/03450, även UN 375-98). Av förarbetena till bestämmelsen framgår vidare att tillståndsgivning skall ske i undantagsfall, dvs. när synnerliga skäl föreligger (UN 97/07331, UN 99/02489). Det kan alltså konstateras att uttalanden i förarbeten ger uttryck för en strikt och restriktiv prövning.

### *”Sista länk”*

Uppehållstillstånd såsom ”sista länk” beviljas inte längre. Grund för uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § första stycket punkterna 3 eller 4 UtL måste föreligga.

#### 4.1.1.3 Myndigheternas slutsatser - ärenden efter år 1997

Genomgången av ett femtiotal ärenden inkomna efter den 1 januari 1997 hos Utlänningsnämnden visar att utgången i flertalet av ärendena troligen hade blivit densamma om beslut i stället hade meddelats enligt riktlinjerna före den 1 januari 1997. Det finns dock tre väsentliga undantag. Det första beror på effekten av den numera bestämda åldersgränsen om 18 år i punkten 2 i 2 kap. 4 § första stycket UtL. Det andra beror på att uppehållstillstånd såsom ”sista länk” inte beviljas längre. Först om förutsättningarna i punkterna 3 eller 4 i samma paragraf är uppfyllda kan uppehållstillstånd beviljas en person som har samtliga nära släktingar här i Sverige. Det tredje undantaget är det där ändringarna gett störst effekt. Det gäller föräldrars möjligheter att få återförena sig med vuxna barn i Sverige, och då framförallt när det gäller ensamstående föräldrar och änkor eller änklings. Här innebär ändringarna den 1 januari 1997 en kraftig inskränkning av möjligheten till familjeåterförening i Sverige.

#### 4.1.2 Röda Korsets rapport

För att i vissa avseenden utvärdera de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1997 gjorde Svenska Röda Korset samma år en undersökning av vilka effekter ändringarna fått. Undersökningen publicerades i en rapport, Rätten till familjeåterförening för anhöriga utanför kärnfamiljen efter 1 januari 1997 (rapport 1/98). Till grund för rapporten ligger bl.a. beslut från Invandrarverket och Utlänningsnämnden under en tremånadersperiod i mitten av år 1997. Ärendena som genomgått avser alla slags anknytningar oavsett orsaken till familjens separation, men avsikten med undersökningen var i första hand att ta reda på hur flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt dessas anhöriga berördes av ändringarna. Beträffande dessa grupper drogs i rapporten bl.a. följande slutsatser.

Färre uppehållstillstånd jämfört med tidigare beviljades under den ifrågasvarande perioden. Anledningen till detta är framför allt kravet på hushållsgemenskap – vilket i princip innebär att man skall ha bott och levt under samma tak – omedelbart innan flyttningen, och på att

ansökan görs inom viss tid för att ett beroendeförhållande skall anses föreligga. Exempelvis en äldre kvinna som senare blir änka och har sitt enda eller samtliga barn i Sverige kan ha svårt att uppfylla kravet på att beroendet skall hänföra sig till tiden för hushållsgemenskap. De krav som uppställs i fråga om hushållsgemenskap har gjort att kulturella skillnader leder till olika bedömningar. Vilket land sökanden kommer från har alltså fått betydelse.

Det var i stort sett endast anhöriga till nyanlända, dvs. de som kom till Sverige högst två år tidigare, som beviljades uppehållstillstånd. Det har lett till att sökande från vissa länder haft lättare att få uppehållstillstånd än andra, beroende på dels att deras anhöriga i Sverige kommit hit relativt nyligen, dels att de haft rätt typ av familjeband. Från vissa länder kom nämligen mest vuxna barn och syskon, som i en del fall kunnat få uppehållstillstånd, medan från andra länder kom mest gamla föräldrar, vilka endast undantagsvis fått det.

Störst förändring har ändringarna inneburit för änkor och föräldrar över 60 år. Majoriteten av dessa har fått avslag på sina ansökningar. Det gäller inte bara föräldrar med försörjning i hemlandet utan också de som nu saknar försörjning. Syskon har, jämfört med tidigare lagstiftning, fått lättare att komma hit förutsatt att hushållsgemenskap förelegat, men svårare om så inte varit fallet. Liksom för andra anhöriga utanför kärnfamiljen gäller ju att beroendeförhållandet inte får ha uppstått i efterhand. Det kan handla om t.ex. ett barn vars båda föräldrar avlider och vars enda kvarvarande släktingar finns i Sverige.

### 4.1.3 Kommitténs utfrågning

I januari 2001 anordnade kommittén två utfrågningar, varav den ena handlade om reglerna för anhöriginvandring i stort. I denna deltog företrädare för FN:s Flyktingkommissariats regionkontor för de nordiska och baltiska staterna (UNHCR), Flykting- och asylkommittéernas riksråd (FARR), Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige (SIOS), Kurdiska riksförbundet och Somaliska riksförbundet. De inbjudna företrädarna tillförde kommittén information om såväl personliga erfarenheter som erfarenheter från många års arbete och kontakt med frågor som är relevanta för kommittén. Såväl övergripande frågor som enskilda fall diskuterades. Erfarenheter av framför allt effekterna av 1997 års ändringar i utlänningslagen var sinsemellan relativt lika. Sammanfattningsvis framkom följande.



I fråga om hur lagändringarna påverkat kretsen av anhöriga som ges uppehållstillstånd sades bl.a. följande. Kraven på hushållsgemenskap, beroende och snar ansökan har haft stor betydelse. Det har inneburit att det för äldre föräldrar, myndiga barn och andra anhöriga utanför kärnfamiljen har blivit betydligt svårare att förena sig med dem som tidigare utvandrat. Det kan röra sig om t.ex. barn som inte har nått långt över myndighetsåldern men som av olika skäl inte kunde följa med föräldrarna när de lämnade hemlandet. Det kan också röra sig om en förälder som blivit ensamstående först en längre tid efter att barnen lämnat och där svårigheterna att klara sig själv inte uppkommit förrän då.

Ett annat exempel som påtalades var den splittring som kan uppkomma i familjer med stora syskongrupper, där de minderåriga barnen beviljas uppehållstillstånd men de äldre får avslag. Några synpunkter gick ut på att svensk lag och praxis i sådana fall präglas av ett alltför svenskt perspektiv, och att ett sådant synsätt kan leda till att människor i stället försöker få hit sina anhöriga på illegal väg. Vår användning av begreppet "kärnfamilj" nämndes också som ett sådant exempel. Långa handläggningstider kan dessutom leda till att ett barn hinner fylla 18 år under tiden ärendet handläggs och därmed får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd.

En generell förändring av reglerna för anhöriginvandring, inte bara ett återställande till ordningen som rådde före år 1997, efterfrågades. I detta bör ligga ett rimligt krav på beroendeförhållande.

Den borttagna möjligheten att beakta "sista-länk"-fall beklagades. Den kan heller inte anses kompenseras av att hänsyn enligt förarbetena skall tas till "udda och ömmande fall". Ett avslag på uppehållstillstånd kan ibland motiveras med att t.ex. ett föräldrafall är ömmande men inte udda.

Vissa enskilda fall togs upp som exempel. Ett handlade om ett barn som vuxit upp tillsammans med sin farfar och mådde oerhört psykiskt dåligt av skiljandet från honom. Han fick inte uppehållstillstånd eftersom han inte tillhörde kärnfamiljen men fick inte heller visering, eftersom det ansågs finnas risk för att han skulle stanna i Sverige. Ett annat handlade om en splittrad familj där vårdnaden om en minderårig bror efter föräldrarnas bortgång tillerkändes en syster i Sverige. Uppehållstillstånd beviljades inte för brodern, eftersom systemen inte hade haft hand om honom tidigare. Allmänt sett påtalades anpassnings- och integrationsproblem för föräldrar och yngre syskon när barn som fyllt 18 år inte kan ansluta sig till resten av familjen.

Olika kulturers familjebegrepp gör att en prioritering av kärnfamiljen kan slå hårt mot vissa grupper. Som exempel togs det kurdiska samhället, som har ett kollektivistiskt familjebegrepp som

inkluderar inte bara svensk kärnfamilj utan också mor- och farföräldrar och ibland kusiner. Varje familjemedlem har sin roll och plats beroende på ålder och beroendet är inte bara ekonomiskt utan i lika hög grad själsligt. Myndiga söner räknas till familjen även om de gifter sig och stannar i hushållet med fru och barn i många år. När familjen splittras i samband med att en del av den flyr konfronteras man med att vara utlämnad till utomstående för att lösa vissa problem som tidigare lösts av t.ex. någon äldre, erfaren familjemedlem. De psykiska effekterna kan bli betydande, liksom kostnaderna för det nya samhället.

I fråga om flyktingar och skyddsbehövande återopades Sveriges internationella åtaganden genom t.ex. FN:s Flyktingkonvention, FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och FN:s barnkonvention. Flyktingkonventionen upptar visserligen inte konkreta regler om familjeåterförening, men UNHCR:s tillämpningsrekommendationer går ut på att familjens enhet skall sammanhållas och att kärnfamiljens sammanhållning är ett minimikrav. Därutöver rekommenderas liberala regler med innebörd att ogifta vuxna, oberoende av ålder, skall ges uppehållstillstånd om de är beroende av och bott tillsammans med föräldrarna. Detsamma bör gälla beroende äldre föräldrar, andra beroende, äldre familjemedlemmar som levt tillsammans med familjen eller där förhållandena ändrats samt fall där blodsband visserligen inte föreligger men personen varit omhändertagen av familjen.

Beträffande seriositetsprövningen i oetablerade förhållanden anfördes att denna kan slå hårt mot seriösa förhållanden samtidigt som den inte garanterar att skenförhållanden upptäcks.

I fråga om eventuellt försörjningskrav var uppfattningarna något delade. Någon menade att det kan vara ett alternativ om det utformas med hänsynstagande till särskilda situationer och humanitära skäl. Det skulle eventuellt kunna motivera till arbete. Någon annan menade att det ger en "ekonomisk gräddfil" som är stötande i sammanhanget. Flera anförde att anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande måste undantas från sådant krav.

Inställningen till att ge långa viseringar och tidsbegränsade uppehållstillstånd för besök som alternativ till permanent uppehållstillstånd var relativt positiv. Ett problem som framfördes var att det kan vara svårt för den sökande att göra sig trodd i ärendet, dvs. det ifrågasätts t.ex. vad det "egentliga" syftet med ansökan är. Sådana problem förvärras i vissa fall av att det inte finns tolk med tillräcklig kompetens på ambassaden i hemlandet. Det är överhuvudtaget mycket svårt för medborgare i vissa länder att få visering eftersom avhoppsriskerna bedöms som stora. Det blir en omöjlig situation när ansökan om

uppehållstillstånd avslås med motiveringen att kontakt kan upprätthållas genom besök men besök sedan omöjliggörs.

Ett annat tillförlitlighetsproblem i ansökningsärendena kan vara att det uppgivna släktbandet ifrågasätts. Flera företrädare ställde sig positiva till att använda DNA-tester i ärendena. Någon menade att kostnaderna för staten sannolikt inte torde bli särskilt stora eftersom kännedomen om att DNA-tester utförs har en avskräckande effekt.

Sammanfattningsvis anfördes att det finns ett starkt behov av flexiblare regler samtidigt som det fanns en medvetenhet om att kombinera en generös inställning med realistiska och konkreta bestämmelser.

## 4.2 Visering och uppehållstillstånd för besök

### 4.2.1 Praxisredovisning från Migrationsverket avseende visering och tidsbegränsade uppehållstillstånd på längre tid

Genom föredragning av en expert på Migrationsverkets visumenhet i Norrköping i mars 2001 fick kommittén del av följande.

Visering får ges för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle räknat från tiden för inresan. Utresan från Sverige skall äga rum inom sex månader efter beslutet. Om det finns särskilda skäl kan den tiden förlängas till tolv månader, men den sammanlagda vistelsetiden får inte överstiga tre månader. När särskilda skäl finns kan visering ges för upp till ett år. I de fallen finns i praktiken ingen skillnad mellan visering och uppehållstillstånd.

Regeringen har uttalat att Sverige skall ha en generös tillämpning av viseringsreglerna, framför allt när det gäller att bevilja tillstånd för släktbesök. Migrationsverket försöker vara särskilt generöst i sådana fall, men har samtidigt till uppgift att förhindra att folk stannar kvar i landet sedan tillståndet gått ut. Det problemet är ofta relevant, eftersom det till stor del handlar om besök från anhöriga till personer som kommit till Sverige som flyktingar. De som ansöker om besöksvisering har ofta redan ansökt om och fått avslag på permanent uppehållstillstånd. De åberopar ofta ungefär samma skäl som anknytningspersonen tidigare gjort. Det kan handla om att de i hemlandet kvarvarande släktingarna blivit utsatta för repressalier efter att anknytningspersonen flydde. Om avhoppsriskerna bedöms som stora och

sökanden inte har uppehållstillstånd i något annat land beviljas normalt sett inte tillstånd för besök i Sverige.

Inom Migrationsverket försöker man finna en modell för att bättre utreda vad det egentligen är sökanden vill med sin ansökan. Att hålla förhör skulle möjligen kunna förbättra utredningen och ge möjlighet att informera sökanden om vilka olika kriterier som gäller för visering och uppehållstillstånd med olika varaktighet. I och med att Sverige blivit operativ medlem i Schengen krävs det personlig inställelse i viseringsärendena, vilket kan underlätta informationen.

De senaste åren har varje år avgjorts mellan 180 000 och 200 000 ärenden om viseringar. År 2000 fattades knappt 234 000 beslut. I ca 86 % av fallen beviljades visering. Motsvarande siffra för år 1999 var ca 88 %. Andelen beviljanden ligger normalt mellan 85 och 90 % totalt sett.

Det är utlandsmyndigheterna som avgör det största antalet ärenden, vanligen mellan 85 och 90 %. Utlandsmyndigheterna avslår ca 5 % av ansökningarna och överlämnar de fall som anses svårbedömda till Migrationsverket i Norrköping för avgörande. Av de ärenden som utlandsmyndigheterna lämnar över avslår Migrationsverket ungefär hälften. Att vissa ärenden bedöms som svåra kan bero på t.ex. att anknytningspersonen nyligen flyttat till Sverige eller att sökanden alldeles nyligen ansökt om att få permanent uppehållstillstånd men fått avslag. Migrationsverket har bättre kontrollmöjlighet än utlandsmyndigheterna bl.a. genom att de har tillgång till den akt som avser anknytningspersonen i Sverige.

Migrationsverket skall hålla utlandsmyndigheterna underrättade om de riktlinjer som fastställs av verkets styrelse och om rådande praxis. Information om praxis för olika länder ges ut kontinuerligt. Migrationsverkets visumenhet följer både utvecklingen i alla viseringsländer och asylpraxis. Genom att utlandsmyndigheterna beslutar i så stor utsträckning är det dock svårare att ha kontroll över hur t.ex. regeringens uttalanden och verkets riktlinjer tillämpas. Verkets praxis utvecklas efter hand beroende på hur den politiska situationen i länderna ser ut och med hänsyn till hur avhoppsriskerna bedöms. Ett exempel på detta är Kroatien, som numera är viseringsfritt, och Serbien, där det efter de fria valen sannolikt kommer att bli lättare att få visering. Under år 2000 har viseringspraxis diskuterats vid varje styrelsemöte i verket.

I Sverige förlängs inte viseringar. En sökande som vill ha en visering förlängd får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Hittills har mycket få viseringar på längre tid än tre månader utfärdats; det har rört sig om färre än 100 per år. Möjligen är det så att utlandsmyndigheterna inte informerar om eller känner till att möjligheten finns.

Migrationsverket för statistik över antalet viseringsavhopp (dvs. då en person som rest in i Sverige med besöksvisering ansöker om uppehållstillstånd efter inresan). Antalet avhopp under år 2000 var 1 073. Det innebär ungefär 0,5 % av alla beviljade viseringar. Av dessa sökte två tredjedelar asyl. Resten åberopade anknytning till partner eller barn eller anförde andra skäl för uppehållstillstånd. Bilden var ungefär densamma under år 1999. Till bilden hör också att ett stort antal av de personer som hoppar av kommer från länder dit det av politiska eller humanitära skäl inte kan verkställas några avlägsnandebeslut oavsett ansöknings-skäl. Det kan också vara så att hemlandet inte tar emot sina egna medborgare. De personer som eventuellt hoppar av och sedan ansöker om asyl i annat namn än det som uppgivits i viseringsärendet syns inte i statistiken.

Det samband som finns mellan viseringspolitik och permanent uppehållstillstånd kommer att bli än tydligare när de flesta EU-länder deltar i Schengensamarbetet. En visering som ges i ett Schengenland kommer då att gälla i alla de femton länder som deltar. Ett tredje land kan komma att bedömas som "säkert" i ett Schengenland, som därmed beviljar visering, medan t.ex. Sverige gör en annan bedömning i fråga om säkerheten. Väl inne i Schengenområdet kan tredjelands-medborgaren tänkas söka sig till Sverige för att söka asyl.

Sedan Sverige blev operativ medlem i Schengensamarbetet kan alla som fått en visering på högst tre månader utfärdad av något av Schengenländerna besöka Sverige. Till dess att viseringspraxis harmoniseras mellan länderna kommer en mellan länderna delvis varierande praxis att tillämpas.

#### 4.2.2 Migrationsverkets riktlinjer

På begäran av Migrationsverkets styrelse har verket tagit fram allmänna riktlinjer för viseringspraxis. Riktlinjerna utgår ifrån syftet med visering som instrument och de uttalanden som gjorts i förarbeten om vad som bör vara avgörande (jfr. avsnitt 2.2.1). Innehållet är följande.

Varje ansökan om visering prövas individuellt och den huvudsakliga bedömningen är att avgöra om den sökandes avsikt är att enbart besöka Sverige. Visering ges normalt inte när sökandens avsikt bedöms vara att bosätta sig i Sverige. I princip får den sökande själv göra troligt att syftet med resan till Sverige är ett besök och inget annat.

Utgångspunkten vid avgörandet av ett viseringsärende bör alltså vara att viseringar skall ges utifrån tidigare gjorda uttalanden från regering och riksdag.

Utöver detta får visering också beviljas om det i ärendet finns mycket ömmande och starka humanitära skäl, t.ex. svår sjukdom, dödsfall inom familjen eller liknande skäl, även för sökande som kommer från länder dit det inte går att sända tillbaka någon eller där det av erfarenhet är visat att många stannat kvar efter inresan. Visering kan ges i dessa fall även om risken för avhopp bedöms som mycket stor.

Visering får också beviljas för vissa nationaliteter där erfarenheten visat att avhoppsriskerna är stora om syftet är deltagande i seminarier, idrottsligt eller kulturellt utbyte samt affärsbesök som framstår som seriösa och med stora ekonomiska intressen på spel. För att visering skall kunna beviljas krävs dock i dessa fall att syftet med vistelsen i Sverige framstår som mycket angeläget även för Sveriges del.

Visering får beviljas för personer som kommer från länder där hemlandet inte tar tillbaka sina egna medborgare om verket eller utlandsmyndigheten bedömer det som sannolikt att sökanden kommer att lämna Sverige.

Möjligheterna att träffa i annat land än Sverige får tillmätas större betydelse för medborgare från länder där det är känt att avhoppet varit och är många. Detta gäller även när mycket starka humanitära skäl anförs.

### 4.2.3 Riksdagens Revisorers rapport

Riksdagens Revisorer gjorde i december 2000 ett informationsbesök hos visumenheten på Migrationsverket i Norrköping. Syftet var att få inblick i myndighetens arbete med viseringar för besök i Sverige. Av rapporten från besöket (Informationsrapport 2000/01:5 Visum för besök i Sverige – regler, riktlinjer och praktisk hantering) framgår bl.a. följande.

I rapporten redogörs bl.a. för hur många beslut i viseringsärenden som fattats under senare år och hur statistiken i fråga om viseringsavhopp ser ut. Det konstateras att statistiken från utlandsmyndigheterna i vissa avseenden är oklar men att det pågår arbete att försöka förbättra statistiken. Statistiken beträffande viseringsavhopp sägs också ha betydande brister, vilket i och för sig beror bl.a. på att det kan gå lång tid innan viseringsavhoppet blir känt, att asylärendena tar lång tid att handlägga och att många asylsökande gör sig av med sina identitets- och resehandlingar. En redovisning av viseringsavhoppet visar att de utgjorde 0,7 % av antalet beviljade viseringar år 1999 och 10 % av antalet asylansökningar.

Rapporten upptar också bl.a handläggningssvårigheter som kommer sig av att ärendenas brådskande natur ofta gör att beslutsunderlaget är otillräckligt, liksom den ringa styrningen av utlandsmyndigheterna i fråga om viseringspraxis. Det senare har i vart fall delvis sin förklaring i att Migrationsverket är en förvaltningsmyndighet under regeringen, medan utlandsmyndigheterna ses som självständiga myndigheter under Utrikesdepartementet.

Revisorerna kom till slutsatsen att regeringen bör ta ytterligare initiativ till att förbättra statistiken över viseringar och viseringsavhopp efter medborgarskap samt resultaten av avhoppet i form av erhållna uppehållstillstånd. Eftersom risken för avhopp utgör ett viktigt skäl till att vägra visering är det viktigt att kunna se aktuella uppgifter över det totala antalet besöksviseringar efter medborgarskap, avhopp efter medborgarskap samt resultatet av avhoppet i form av beviljade eller avslagna ansökningar om permanent uppehållstillstånd.

Vidare ansåg revisorerna att sambandet mellan visering och uppehållstillstånd bör klargöras så att politiken blir konsistent. Det påpekades att en tidigare begäran om uppehållstillstånd i normala fall inte bör tala emot att visering ges, eftersom visering från många synpunkter kan vara ett bättre sätt att tillgodose behovet av släktkontakter än invandring med permanent uppehållstillstånd.

En tydligare vägledning från regeringens sida vad gäller riktlinjerna för visering ansågs också önskvärd. Regeringen styr idag viseringspraxis endast genom att i utlänningsförordningen föreskriva vilka länder som skall vara viseringsfria. Det finns inget som hindrar att regeringen tillfogar ytterligare preciseringar eller villkor i utlänningsförordningen, till stöd och vägledning för Migrationsverket och utlandsmyndigheterna.

## 4.3 Arrangerade äktenskap m.m.

### 4.3.1 Några avgöranden i fråga om arrangerade äktenskap

I tre ärenden om arrangerade äktenskap som Migrationsverket under kommitténs utredningstid avgjort och som kommit till kommitténs kännedom har uppgifter framkommit om att äktenskapet inte ingåtts i enlighet med båda parternas vilja. I alla tre fallen bor kvinnan i Sverige.

Det första fallet gällde en ung kvinna som hade bott i Sverige i fem år. Mannen var drygt tio år äldre och bodde i Iran. Paret var sysslingar och utsågs redan i sin barndom till makar. Kvinnan företräddes, vid

äktenskapets ingående på ett registreringskontor i Iran, av en äldre släkting som ombud. Paret hade enligt mannen inte setts på åtta år innan registreringen. Fullmakt och kopia på äktenskapskontraktet visades i ärendet om uppehållstillstånd. Mannen intervjuades i Iran. I ärendet inkom ett anonymt brev i vilket sades att äktenskapet stred mot kvinnans vilja, vilket hon efter att ha konfronterats med brevet själv bekräftade i den intervju som hölls med henne. Hon uppgav att parterna aldrig hade träffats och att äktenskapet hade bestämts av hennes föräldrar. Föräldrarna skulle ha sagt till henne att det var viktigt att hon gifte sig med mannen så att han kunde komma till Sverige. De skulle sedan kunna skilja sig. Kvinnan hade enligt egen uppgift en svensk pojkvän som hennes föräldrar inte kände till. Ansökan om uppehållstillstånd för mannen avslogs av Migrationsverket med motiveringen att förhållandet inte kunde anses vara seriöst då menings-skiljaktigheter föreligger. Beslutet fastställdes av Utlänningsnämnden.

I det andra fallet var omständigheterna liknande. Även här gällde det en ung kvinna vars make var drygt tio år äldre. Maken bodde i Iran men hade en släkting i Sverige. Utredningen i fråga om kvinnan var skriftlig (före den 1 juli 2000) och med mannen muntlig. Ungefär samtidigt med att uppgifterna beträffande kvinnan kom in till Invandrarverket hörde hon av sig och sade att hon egentligen inte ville gifta sig. Hon hade besökt Iran strax innan ansökan om uppehållstillstånd gjordes och hon förstod då att mannen utnyttjade henne för att kunna komma till Sverige. Dessutom var hon rädd att han skulle neka henne skilsmässa. Mannens släkting hörde ofta av sig till verket och kvinnan var rädd. Ansökan avslogs på ungefär samma grunder som det första ärendet. Beslutet fastställdes av Utlänningsnämnden.

I det tredje fallet beviljades först uppehållstillstånd. Efter att Migrationsverket fått kännedom om att äktenskapet ingåtts mot anknytningspersonens vilja återkallades uppehållstillståndet med stöd av 2 kap. 9 § UtL. Beslutet motiverades med att det vid förnyad utredning kommit fram uppgifter som gjorde att äktenskapet inte framstod som seriöst. Beslutet fastställdes av Utlänningsnämnden.

Utlänningsnämnden avgjorde under hösten 2000 två ärenden som gällde förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd. Äktenskapen uppgavs vara arrangerade och frågan gällde möjligheten att ge permanent uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört. I båda fallen åberopade kvinnorna, som kommer från Iran, att de blivit misshandlade och på annat sätt utsatta för kränkning av sina iranska f.d. makar.

I det ena fallet gifte sig parterna genom ombud och hade endast brev- och telefonkontakt innan de flyttade ihop. De bodde sedan



tillsammans i Sverige i ungefär fyra månader innan kvinnan lämnade hemmet. Hon polisanmälde maken för våldtäkt vid sex tillfällen samt misshandel och olaga hot vid två tillfällen under deras samlevnad. Med anledning av misstanke om brotten var mannen frihetsberövad i drygt tre veckor, varefter han av tingsrätt dömdes till dagsböter för ringa misshandel vid ett tillfälle men friades från brott i övrigt. Domen vann laga kraft. Utlänningsnämnden fann att kvinnan inte hade sådan anknytning, genom vistelse eller eljest, vare sig till familj här eller till det svenska samhället som förutsätts för uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 e § tredje stycket 1 UtIL (särskild anknytning till Sverige). Verket fann vidare att kvinnan i utlänningsärendet hade gjort sannolikt att hon hade utsatts för sådana kränkningar som avses i 2 kap. 4 e § tredje stycket 2 UtIL (våld eller annan allvarlig kränkning av frihet eller frid), och att hon brutit upp från förhållandet i vart fall huvudsakligen på grund därav. Eftersom sammanboendet med mannen varit helt kortvarigt förelåg dock inte skäl att med stöd av den punkten bevilja uppehållstillstånd. Tillstånd beviljades dock enligt tredje punkten samma stycke (andra särskilda skäl) eftersom äktenskapet fick antas ha varit allvarligt menat från början och det inte kunde uteslutas att hon vid ett återvändande skulle komma att drabbas av trakasserier. – Tre ledamöter var dock skiljaktiga och menade att, bortsett från frågan huruvida förhållandet varit allvarligt menat från början, kvinnan väsentligt överdrivit sina farhågor inför hemkomsten och att skäl för uppehållstillstånd inte förelåg. Den bedömningen hade även Migrationsverket gjort och hade då beaktat bl.a. att kvinnan hade varit gift tidigare i Iran och där hade en minderårig son. När Migrationsverket fattade beslut hade hon vistats cirka nio månader i Sverige. Utlänningsnämndens beslut fattades ett år senare.

Även i det andra fallet uppgavs att äktenskapet var arrangerat och att parterna inte kände varandra innan giftermålet. När kvinnan hade bott i Sverige i drygt ett år fick Invandrarverket kännedom om att makarna hade flyttat isär. Ytterligare några månader senare skilde de sig. När kvinnan ansökte om förlängt uppehållstillstånd uppgav hon att hennes liv i Sverige hade blivit en mardröm eftersom maken behandlat henne mycket illa genom psykisk och fysisk misshandel, inklusive sexuella övergrepp. Hon hade gjort polisanmälan men av rädsla tagit tillbaka denna. Vid ett återvändande till Iran skulle hon bli socialt utstött och riskera att familjen tog livet av henne. – Invandrarverket, som prövade ärendet enligt de regler som gällde före den 1 juli 2000, fann inte skäl föreligga att bevilja uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller humanitära grunder. Det beslutet fattades när kvinnan vistats i Sverige i ett och ett halvt år. Utlänningsnämnden fattade beslut ett år senare. Även nämnden fann att kvinnan inte var att

betrakta som flykting eller skyddsbehövande på annan grund. Liksom i det ovan beskrivna ärendet fann man inte heller att hon hade tillräcklig anknytning till Sverige. I detta fall ansågs kvinnan inte heller ha gjort sannolikt att hon utsatts för misshandel, utan endast trakasserier som inte var någon allvarlig kränkning i lagens mening. Nämnden fann dock att det inte kunde uteslutas att hon skulle bli utsatt för trakasserier och social utstötning om hon återvände till Iran. Dessutom tillmättes ingivna läkarintyg, enligt vilka kvinnans psykiska hälsa var dålig, vikt. Hon beviljades därför uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 e § tredje stycket 3 UtL.

#### 4.3.2 Seriositetsprövning i praktiken

Sedan den 1 juli år 2000 är utredningen i huvudsak muntlig. Den ena parten intervjuas normalt sett på en utlandsmyndighet och den andra av Migrationsverket.

Inför lagändringen den 1 juli 2000 informerades utlandsmyndigheterna skriftligen av Migrationsverket och Utrikesdepartementet om de nya reglerna. I informationen sades bl.a. följande.

Ökad uppmärksamhet bör ägnas utredningskvalitén i anknytningsärenden hos utlandsmyndigheterna. Detta är särskilt viktigt när det gäller förhållanden som har sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster (arrangerade äktenskap).

Om en utlandsmyndighet utreder ett anknytningsärende och då hör båda parter, skall den i Sverige bosatta parten tillfrågas om tidigare äktenskap eller samboförhållanden och om eventuella domar för brott. Han eller hon skall vidare upplysas om att registerkontroller i Sverige kan komma att företas och att sökanden kan få tillgång till materialet. Sökanden bör informeras om möjligheten att få ta del av sådana uppgifter.

Utlandsmyndigheterna upplystes vidare om att skriftlig information, där ordningen med den uppskjutna invandringsprövningen och dess konsekvenser beskrivs, bör ges till alla sökande redan vid ansökan. Sådan information från Migrationsverket fanns redan tillgänglig på Internet och distribuerades också till utlandsmyndigheterna.

*Migrationsverkets undersökning av resursåtgång vid muntlig utredning*

Inom Migrationsverket har också undersökts hur verkets rutiner har förändrats sedan den 1 juli 2000. Undersökningen tog sikte på hur resursåtgången påverkats och inte på kvalitet i handläggning och beslut.

Undersökningen visade att muntlig utredning med referenspersonen vid prövningen inför det första uppehållstillståndet numera görs i mer än 95 % av fallen, jämfört med ca 35 % tidigare. Intervjuerna görs vid personlig inställelse.

Vid förlängningsprövningen och prövningen inför permanent uppehållstillstånd har däremot handläggning och rutiner inte förändrats nämnvärt. Vid förlängningsansökan görs oftast en förenklad utredning med personlig inställelse, även kallad receptionsansökan. Namnet kommer sig av att parterna mer eller mindre bara infinner sig och lämnar in ansökan, undertecknar sanningsförsäkran och svarar på eventuella frågor. Dessutom görs vissa registerslagningar. Någon tillståndsenhet sade sig träffa parterna var för sig även om det var fråga om en förenklad utredning. En enhet tillämpade skriftlig handläggning utan personlig inställelse om den sökande bor längre bort än tio mil.

Vid ansökan inför permanent uppehållstillstånd kräver alla enheter personlig inställelse och i de flesta fall görs muntliga utredningar med båda parter var för sig. Även förenklad utredning (med personlig inställelse) förekommer, t.ex. om fallet anses uppenbart genom exempelvis att det finns gemensamt barn. Den ökade muntligheten vid den första prövningen har gjort att handläggningstiden ökar och de sökande får vänta allt längre på beslut.

*Kommitténs undersökning av hur seriositetsprövning genomförs*

Kommittén har genom besök och skriftväxling inhämtat synpunkter från de 13 tillståndsenheter inom Migrationsverket vid vilka ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning prövas. De frågor som ställts har gällt såväl seriositetsprövning i allmänhet som i arrangerade äktenskap i synnerhet. Härigenom har bl.a. följande framkommit.

Nästan alla utredningar om snabba anknytningar är numera muntliga vid den första prövningen. Muntligheten anses allmänt sett ha underlättat prövningen och gett bättre utredningskvalitet. Detta gäller framför allt om även utlandsmyndighetens utredning varit muntlig. Att kvaliteten blir bättre har att göra med möjligheten att ställa följdfrågor och att få en känsla av huruvida anknytningspersonen är sanningsenlig eller ej, genom t.ex. minspel och kroppsspråk. Dessutom ger

muntligheten förvissning om att det är anknytningspersonen själv som lämnar uppgifterna och inte någon släkting eller god vän som hjälpt till att fylla i ett formulär. Muntligheten gör dessutom att vissa parter uttryckligen uttalar sin ovilja att vara part i ärendet. Det förekommer också att parter inte inställer sig till den intervju de kallats till.

Samtidigt har några enheter påtalat att somliga ärenden närmast blir överarbetade genom den starka presumptionen för muntlighet. Det är nämligen sällan möjligheten att genomföra skriftlig utredning utnyttjas; förarbetena har tolkats på detta sätt. Det gör att även ganska uppenbara bifall utreds muntligt, trots att även en mindre grundlig utredning hade kunnat ge rätt resultat. Redan knappa resurser försvinner på detta sätt från de ärenden som verkligen kräver en utförligare utredning.

Utlandsmyndigheterna har i mindre utsträckning än verket ändrat sina rutiner, eftersom utredningarna vid dessa redan tidigare vanligtvis var muntliga. Vissa utlandsmyndigheter gör dock fortfarande skriftliga utredningar. Oavsett om muntlig eller skriftlig utredning görs används ofta ett formulär som fylls i. De svar som lämnas är ibland avfattade på så dålig engelska att de är svåra att förstå. Ett önskemål som framfördes var att utlandsmyndigheterna skall använda sig av Migrationsverkets standardformulär. Det framgår inte heller alltid helt klart om det är sökanden eller någon av beskickningspersonalen som har fyllt i. Över huvud taget varierar kvaliteten mycket på utlandsmyndigheternas utredningar. En stor del av dem anses bristfälliga, vilket ändå får godtas på grund av bristande resurser hos Migrationsverket. Det är endast undantagsvis som komplettering begärs in. Allmänt sett är uppfattningen att kvaliteten på beskickningarnas utredningar inte har förändrats.

Beträffande vissa utlandsmyndigheter finns det enligt enheterna anledning att ifrågasätta om motiven bakom lagändringarna den 1 juli 2000 har nått ut. I andra fall kan kvalitetsskillnaderna bero på varierande intresse, kunskap och erfarenhet. Några har påpekat att de utlandsmyndigheter som har migrationstjänstemän uppvisar utredningar av hög kvalitet. En enhet har påpekat att vissa utlandsutredningar är så allmänt hållna att de i sämsta fall inte ger något underlag alls, och att det är uppenbart att detta arbete på vissa utlandsmyndigheter inte är något som prioriteras. ”Det tycks som om det på en del utlandsmyndigheter i stort sett helt saknas regler för hur detta arbete skall utföras trots att den första muntliga utredningen är det viktigaste instrumentet för prövningen”.

Kvaliteten på utlandsmyndigheternas utredning anses mycket viktig, eftersom den ligger till grund för den utredning som sedan görs med anknytningspersonen i Sverige. Någon enhet anmärkte att de frågor som ställs i Sverige till stor del överensstämmer med dem som ställts

utomlands. Vilka frågor som ställs varierar en del beroende på t.ex. hur väl parterna känner varandra, om det finns indikationer på skenäktenskap etc. Någon annan enhet menade att skillnaden i de frågor som ställs på utlandsmyndigheten respektive Migrationsverket är större, vilket delvis skulle kunna bero på att Migrationsverket kan ha tillgång till information om parterna som inte utlandsmyndigheten har. Hela förklaringen ligger dock inte i detta, eftersom en del av utlandsmyndigheternas utredningsbrister består i att uppgifter inte redovisas tillräckligt detaljerat och att relevanta följdfrågor inte ställs. Någon enhet påpekade t.ex. att den fria viljan alltid utreds på enheten, medan detta är ovanligt på utlandsmyndigheterna – inte minst i länder i vilka arrangerade äktenskap är vanliga.

Det sades också att det finns både för- och nackdelar med att det ibland är inhemsk beskikningspersonal som genomför intervjuerna i utlandet; visserligen kan de ha möjlighet att uppfatta signaler och påståenden som känns främmande i förhållande till t.ex. rådande kultur, men just lokalkännedom och andra bekantskaper kan också göra att det uppstår ett slags jävsförhållande eller i vissa fall ”olämplig förståelse” för de omständigheter som uppges.

Under utredningen i Sverige förekommer vissa kontroller av tidigare brottslighet, tidigare äktenskap m.m. Beträffande anknytningspersonen kan sådan information ibland finnas tillgänglig på verket, om han eller hon själv har invandrat till Sverige eller tidigare utgjort anknytningsperson. Om det finns en personakt på tidigare partner kan även den kontrolleras. I andra fall görs kontroll endast om det finns någon anledning att misstänka t.ex. kriminalitet. Anonyma tips kan förekomma och föranleda kontroller. Anknytningspersonen blir dock alltid tillfrågad om han eller hon begått något brott. Om svaret på frågan blir ”ja” informeras anknytningspersonen om att information från t.ex. belastningsregistret kommer att inhämtas. I fråga om tidigare förhållanden eller äktenskap är det inte mycket som hämtas in. Anknytningspersonen lämnar in ett personbevis, men av det framgår inget om eventuella tidigare äktenskap utan endast att personen är frånskild. En fördel med en skyldighet att alltid kontrollera brottslighet hade enligt några enheter varit just att det skulle komma att gälla alla, utan att någon blev särskild utpekad, samt att det i nuläget är svårt att göra någon kontroll av de flesta svenska medborgare.

När det gäller sökanden görs vid den första ansökan alltid kontroll i SIS (Schengens informationssystem), och om sökanden tidigare har varit i Sverige kan kontroll göras i misstanke- eller belastningsregistret. Sådan kontroll kan alltid göras vid förlängningsansökan. Huruvida äktheten av de handlingar som lämnas in på utlandsmyndigheten –

intyg, äktenskapskontrakt etc. – har undersökts där framgår inte alltid. Ibland kontrollerar Migrationsverket detta med utlandsmyndigheten.

Migrationsverket för ingen statistik över hur ofta arrangerade äktenskap förekommer i ärendena. De uppskattningar som gjorts av enheterna ligger mellan 5 och 15 %. En allmän uppfattning är dock att de är mycket vanliga i ärenden från vissa länder. Beträffande Irak påtalades särskilt att det nästan regelmässigt rör sig om arrangerade äktenskap och att verkställighetsproblemen i de fallen gör att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i praktiken innebär ett permanent uppehållstillstånd. Verkställighetsproblem föreligger för övrigt beträffande flera länder i vilka arrangerade äktenskap återopas, t.ex. Irak, Saudiarabien och Egypten samt beträffande Gaza och Västbanken. Äktenskapen handlar oftast om att arrangemanget gjorts sedan parterna blivit vuxna. Mindre vanligt är att parterna lovats för varandra redan då de var barn. Fullmaktsäktenskap är relativt vanliga.

Huruvida arrangerade äktenskap föranleder några särskilda frågor i utredningarna varierar. Några enheter menar att så inte är fallet, medan andra menar att det då blir viktigare att fråga om parternas fria vilja, hur överenskommelsen gjorts, hur vigsel förrättats och avtal ingåtts etc. Medan någon enhet menade att ett arrangerat äktenskap bör leda till en grundligare utredning, har andra uppgett att det inte finns lika mycket att fråga om som annars, eftersom parterna ofta inte vet särskilt mycket om varandra annat än familjemässiga förhållanden. En del åker till Sverige och "letar upp någon" på en besöksvisering. Flera enheter har också påtalat att ansökningar med arrangerade äktenskap där parterna inte har träffats alls, eller endast under några dagar i samband med vigseln, har ökat. De flesta ärendena anses också vara "nya anknytningar" och inte någon "återförening". I och med att det är så mycket lättare att få uppehållstillstånd på grund av anknytning än på grund av skyddsbehov, är anknytning ofta den enda vägen att gå. Att antalet ansökningar med arrangerade äktenskap ökat de senaste åren beror antagligen delvis på att så många ensamstående män kommit som asylsökande till Sverige.

En enhet har särskilt påtalat att det oftast är kvinnan som är sökande och att hon ofta har mycket liten egen del i förfarandet. Om ansökan avslås är det alltid mannen som överklagar beslutet. Detta gör han genom att kvinnan i samband med utredningen vid utlandsmyndigheten skriver på en fullmakt. Det framgår inte om kvinnan på något sätt är informerad om innebörden av detta. "Det framstår ofta som att det är mannen ensam eller i samråd med egna och kvinnans släktingar som agerar i ärendet".

Mycket få av ansökningarna i de snabba anknytningarna anses leda till avslag, även om det inte förs någon statistik. Andelen avslag har av

enheterna uppskattats till 5-10 % medan Migrationsverket centralt bedömer att andelen är något högre. Hänsyn skall enligt förarbetena tas till parternas traditioner, kultur och religion, och flera enheter har i denna del hänvisat till att Utlänningsnämndens praxis är mycket generös.

I fråga om seriositetsprovningens effektivitet som instrument har bl.a. följande anförts. Enligt förarbetena råder i princip en presumption för bifall. Det är i regel bara om några indikationer eller övriga omständigheter talar emot att förhållandet är seriöst som avslag skall meddelas. Med dessa uttalanden som utgångspunkt har praxis blivit mycket generös. Uppehållstillstånd ges även i ärenden där parterna inte har god kännedom om varandra, har träffats i mycket liten utsträckning, inte har gemensamt språk och inte lämnar överensstämmande uppgifter. Till viss del beror detta på att hänsyn skall tas till andra kulturers sedvänjor. Ibland beror avslagen på att parterna inte avser att bo tillsammans omedelbart vid hitkomsten, exempelvis för att ena parten skall bo hos en släkting i avvaktan på giftermålet.

Sammantaget är intrycket av enheternas uppfattning dels att det finns relativt goda chanser för den som vill kringgå den reglerade invandringen att göra det, dels att det i nuvarande handläggning är svårt att komma nära inpå utsatta kvinnor i de förhållanden där detta skulle behövas. Några enheter har menat att det sistnämnda skulle vara lättare om man t.ex. hade en ordentlig provning redan efter sex månader. De har ansett att det är först efter viss tids samlevnad som man kan begära att parterna skall ha närmare kännedom om varandra och som man kan bedöma om det finns förutsättningar för att förhållandet skall bestå. Andra har dock menat att det är mycket svårt att få t.ex. kvinnan att uttala någon kritik när ett första tillstånd har getts och hon har varit i Sverige ett tag. Provningen anses alltså idag inte vara särskilt effektiv, men dock bättre än ingen alls eftersom den till viss del fungerar som ett filter. Redan det faktum att en viss provning görs kan avskräcka en del oseriösa från att ansöka. Det är dock mycket svårt för en utredare att med ett dåligt underlag från utlandsmyndigheten göra något annat än att bifalla ansökan.

En enhet har påpekat att seriositetsprovningen som instrument för att skydda utsatta kvinnor i arrangerade äktenskap är mycket trubbig, både vad gäller att upptäcka sådana situationer och komma tillrätta med dem. Arrangerade äktenskap kan vara nog så seriösa med goda förutsättningar att hålla men kan ändå leda till problem för kvinnan. En del av en förbättring skulle kunna bestå i att hålla de muntliga utredningarna på ett sätt som gör att kvinnan upplever att hon kan berätta för utredaren om hon är utsatt för tvång. Detta försöker man dock redan idag. Att fundera över hur dessa kvinnor kan få mer stöd i

processen, vilket juridiskt stöd de kan behöva etc. är viktigt, både när kvinnan är sökande och när hon är anknytningsperson.

Vidare behövs ökade kunskaper om tradition och familjerätt i de länder i vilka arrangerade äktenskap påstås vara en sedvänja. Kunskapsutbytet mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna behöver främjas genom utbyten på plats. Utlandsmyndigheternas utredningar skulle också tjäna på att utredaren i utlandet ger eventuella egna synpunkter av betydelse, t.ex. om något märkligt intryck erhållits eller något uttalande gjorts som avviker från vad som är känt.

Något behöver göras för att man i utredningen skall kunna beakta parternas, ofta kvinnans, uttryckta ovilja mot äktenskapet. Idag kan sådan uppgift ofta inte användas, eftersom kvinnan är rädd att familjen skall få veta vad hon sagt. Med tanke på hur dominerad kvinnan ofta är i dessa fall är det svåra avvägningar. Enligt förvaltningslagens regler skall besluten motiveras och parterna har rätt att ta del av samtliga handlingar i ärendet.

Från i stort sett samtliga enheter har påtalats att ett försörjningskrav skulle kunna motverka att unga personer i Sverige "tvingas" in i ett äktenskap och får utgöra anknytningsperson. Detta leder ibland till att unga flickor tas ur skolan för att i stället "leva familjeliv". Ett annat alternativ skulle kunna vara att höja åldersgränsen för uppehållstillstånd i arrangerade äktenskap. Vikten av att opartiska tolkar används, att släktingar aldrig är närvarande under intervjuerna och att parterna vid alla provningstillfällen hörs separat har också tagits upp. På det stora hela har det annars ansetts svårt att genom seriositetsprovningen kunna göra några större insatser för utsatta parter.

En enhet tog upp tanken på en "karenstid" vid snabba anknytningar, närmast för att förhindra skenäktenskap. En sådan skulle innebära att anknytningspersonen måste ha varit bosatt viss tid i Sverige innan han eller hon tillåts ta hit sin respektive. Det sades att det idag inte är ovanligt att en person som själv kommit till Sverige som maka eller make avslutar förhållandet så fort permanent uppehållstillstånd har givits och sedan själv inleder ett förhållande med en person från hemlandet.

Ett annat förslag på åtgärd gick ut på att ett register skulle upprättas över personer som vid upprepade tillfällen uppträtt som anknytningsperson. Genom detta skulle man kunna identifiera personer som mot betalning ställer upp som anknytningsperson. Ytterligare ett förslag avsåg scenariot att utrymmet för seriositetsprovning skulle komma att minska enligt EG-direktivet om familjeåterförening. Förslaget innebar att andra myndigheter, t.ex. sociala myndigheter, försäkringskassor och polismyndigheter, skulle få möjlighet eller skyldighet att anmäla uppgifter om skenäktenskap till Migrationsverket.



### 4.3.3 Anknytningsutredningens undersökningar

De undersökningar som Anknytningsutredningen gjorde (se SOU 1997:152) syftade bl.a. till att klarlägga varför förhållandena upphört i vissa utvisningsärenden från år 1992. Genom en av undersökningarna fick man fram en del fakta om parterna, såsom t.ex. hur de träffats och vilka länder de kom ifrån. Av 134 parförhållanden mellan landsmän (av totalt 386 ärenden) hade t.ex. parterna i de flesta fall träffats i ursprungslandet. I ett stort antal ärenden hade de 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 de ärendena 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. Inte i något fall hade ansökan om uppehållstillstånd avslagits för de sökande som ingått arrangerade äktenskap.

I utvisningsärendena var det nästan hälften av kvinnorna med anknytning till en landsman och kvinnorna med anknytning till en invandrare av annan nationalitet än den egna som uppgav att de farit illa i förhållandet. Den andelen var något lägre bland kvinnorna med anknytning till en infödd svensk. I de flesta fall rörde det sig om såväl kränkning som misshandel.

Uppgifterna skilde sig något åt från dem som framkom i en intervjuundersökning som Anknytningsutredningen lät göra med kvinnor som varit föremål för uppskjuten invandringsprövning innan de erhållit permanent uppehållstillstånd. I intervjuundersökningen hade de flesta av de illa behandlade kvinnorna anknytning till en infödd svensk, och kvinnor med anknytning till en landsman var tydligt underrepresenterade bland de illa behandlade.

Anknytningsutredningen fann sammantaget att en stor del av kvinnorna i de snabba anknytningarna farit illa och att en stor del av de anknytningsförhållanden där sökanden erhållit permanent uppehållstillstånd upplösts.

Anknytningsutredningen inhämtade också uppgifter från bl.a. kvinnojourer, sjukhus och andra sociala inrättningar. Från dessa framfördes att 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. Ett flertal

exempel gavs på kvinnor från olika länder som efter hitkomsten blivit inlåsta, utslängda eller misshandlade.

Anknytningsutredningens undersökningar m.m. ledde utredningen till bl.a. följande slutsatser i fråga om arrangerade äktenskap och andra snabba anknytningar. De personer som kommer till Sverige på grund av äktenskap eller samboförhållande med en här bosatt person utan att förhållandet dessförinnan har etablerats är inte någon enhetlig grupp. De kommer från många olika länder och sociala miljöer. 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. Att kvinnor som far illa i anknytningsförhållanden blivit hitlockade, utnyttjade och slagna är endast en del av sanningen. Vissa kvinnor kommer hit på grund av sina familjers arrangemang, och andra har själva aktivt sökt en man i Sverige och varit mycket angelägna om att komma hit.

Anknytningsutredningen anförde vidare: 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. På grund av familjens inställning till frånskilda kvinnor eller frånskilda 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.

#### 4.3.4 Kommitténs utfrågning

Den andra av de två utfrågningar som anordnades i januari 2001 handlade om arrangerade äktenskap. I denna deltog företrädare för Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Terrafem (nybildad organisation för utsatta kvinnor), Kurdiska kvinnoförbundet, Kurdiska riksförbundet, Kvinnors nätverk, Syrisk-Ortodoxa kyrkan, Centrum för kvinnors skydd i irakiska Kurdistan, Internationella kampanjen för försvaret av kvinnors rättigheter i Iran, Somaliska riksförbundet och Rosengårdsskolan i Malmö. Även i denna utfrågning bidrog de inbjudna företrädarna med såväl personliga erfarenheter som erfarenheter från många års arbete och kontakt med frågor som är relevanta för kommittén. Sammanfattningsvis framkom bl.a. följande.

De flesta deltagarna var av uppfattningen att det bland de arrangerade äktenskapen, liksom bland andra äktenskap och förhållanden, förekommer såväl sådana där båda parter är nöjda med äktenskapsarrangemanget som sådana där förhållandet innebär problem för åtminstone en av parterna, ofta kvinnan. Bland de förhållanden som nämndes som exempel på det senare ingick dock inte bara arrangerade äktenskap utan också äktenskap som ingås mellan t.ex. en svenskfödd man och en utländsk kvinna. Att de arrangerade äktenskapen ingås på delvis olika sätt framhölls också. Det kan vara ett arrangemang mellan familjer medan båda makarna befinner sig i sitt hemland. Det kan också röra sig om att ena parten, efter mer eller mindre många år i Sverige och kanske efter tidigare äktenskap, genom sin familj i hemlandet eller andra kontakter arrangerar ett äktenskap med en part från hemlandet. Dessutom kan det arrangerade äktenskapet ordnas helt och hållet i Sverige genom att invandrade familjer bibehåller sitt hemlands traditioner. Bland dessa förekommer också att giftermål med minderårig part ordnas. Det förekommer t.ex. att flickor i vissa invandrargrupper blir bortgifta i så ung ålder att det skulle strida mot grundläggande svensk rättsuppfattning att erkänna äktenskapet. Sådana äktenskap kan därför inte anses gällande i Sverige. Vigseln förrättas i det samfund familjen tillhör och anses inom samhällsgruppen i fråga giltig.

Flera deltagare menade att arrangerade äktenskap som faller väl ut är de där kvinnan är ”med marginal vuxen” när äktenskapet ingås. Det är oftast de unga kvinnorna som hamnar i problem. Det är också vanligare med våld mot kvinnor i de förhållanden som har ett mindre inslag av traditionellt familjearrangemang och snarare handlar om skenäktenskap. En av deltagarna framförde dock att hon nästan dagligen träffar kvinnor som är utsatta för missförhållanden i sina arrangerade äktenskap.

Någon menade att det i fråga om olika typer av oetablerade förhållanden under senare år har skett en viss förskjutning. De största problemen med misshandel etc. stod tidigare att finna i att svenska män skaffade snabba anknytningar med utländska kvinnor, medan det nu blivit vanligare med de fall där parterna kommer från samma land och äktenskapet är arrangerat i enlighet med landets kulturella tradition.

Det framfördes också att parternas kännedom om varandra före äktenskapet generellt sett är dålig, oavsett om äktenskapet har ingåtts i hemlandet eller i Sverige.

Även om uppfattningarna gick delvis isär i fråga om hur stora problem som finns med arrangerade äktenskap, var de flesta deltagarna överens om att omständigheterna ofta var sådana att kvinnans möjlighet att påverka valet av partner är mycket begränsad. Som något av typfall

på i Sverige förekommande arrangerade äktenskap angavs att en utländsk man, i vars hemlands kulturella tradition ingår att äktenskap arrangeras, har befunnit sig ett antal år i Sverige när han av någon anledning bestämmer sig för att gifta sig med en flicka eller kvinna från sitt eget land. Anledningen kan vara exempelvis att han inte kan tänka sig att dela livet med någon som inte har samma syn som han i fråga om t.ex. kultur och religion eller att han på grund av problem att anpassa sig till den svenska kulturen och de jämförelsevis jämställda förhållanden som råder mellan kvinnor och män ser ett sådant arrangemang som den enda möjligheten att bilda familj.

De problem som i det sammanhanget påtalades var bl.a. följande. Den blivande bruden är ofta betydligt yngre än mannen. Redan genom sin lägre ålder har hon svårt att hävda sin vilja. Hemlandssamhällena är ofta starkt patriarkaliska och arrangemanget görs upp mellan familjerna och den blivande maken. Kvinnan har däremot sällan något att säga till om. För det fall hon skulle neka att gifta sig med en viss man riskerar hon inte bara hot och våld utan kan åtminstone räkna med att ett arrangemang med annan man i stället planeras. Kvinnans utsatta och underlägsna roll i flera av ifrågavarande länder togs upp som en viktig faktor i frågan om synen på arrangerade äktenskap. En kvinna som saknar grundläggande mänskliga rättigheter i sitt hemland är beredd att offra mycket för utsikten till ett bättre liv någon annanstans. Det kan då vara svårt att förutse att ett äktenskap i ett västerländskt samhälle skall föra med sig hot och misshandel, vilket allmänt sett ansågs vara relativt vanligt förekommande. I ett främmande land, vilket hon inte tillåts integreras i, har hon inte heller möjlighet att söka information om sina rättigheter eller mod att vända sig till någon, t.ex. en kvinnojour, för hjälp.

Att mannen i vissa fall har mycket lite att säga till om i fråga om partnerval ansågs på så sätt vara ett mindre problem än motsvarande för kvinnan, eftersom en eventuell skilsmässa sällan drabbar mannen socialt sett. Som en allmän synpunkt framfördes dock den grundläggande invändningen att ett äktenskap skall grundas på parternas kärlek till varandra eller i vart fall deras fria vilja.

Även för flickor som helt eller delvis växt upp i Sverige kan ett arrangerat äktenskap vara mer eller mindre påtvingat. Det kan bestämmas helt över hennes huvud i familjer där fadern avgör hur hon skall leva. Det kan också av henne själv upplevas som det enda tänkbara alternativet om alla kontakter och förhållanden med andra män än landsmän förkastas av familjen och övriga bekanta.

De deltagare som påtalat de problem som kvinnor i arrangerade äktenskap kan utsättas för framhöll också sitt missnöje med hur seriositetsprövningen görs i dessa ärenden och utlänningslagens

bestämmelser om uppskjuten invandringsprövning för oetablerade förhållanden. Det anfördes att det är närmast ohållbart för en kvinna som utsätts för psykisk och/eller fysisk misshandel i ett förhållande att känna sig tvingad att stanna kvar i förhållandet på grund av rädsla för repressalier eller för att bli utvisad. Tvingas hon återvända till sitt hemland riskerar hon i vissa fall utstötning på grund av att hon är skild och kan ha svårt att få ett nytt förhållande eftersom hon inte längre är oskuld. I sådana fall är det orimligt med en tvåårsregel för uppehållstillstånd. Att i seriositetsprövningen ha lättnader för arrangerade äktenskap, i vilka kvinnor utsätts för förtryck, är inte acceptabelt. Gällande regler och praxis innebär att en del av ansvaret i seriositetsprövningen på ett olämpligt sätt läggs på parterna – det förutsätts att parterna skall upplysa om eventuell ovilja mot äktenskapet, trots att det för i vart fall kvinnan ofta skulle vara förenat med stor fara att uppge detta.

De deltagare som ville framhålla att arrangerade äktenskap också kan leda till långa förhållanden med nöjda parter ville också på ett annat sätt än de andra framhålla att det även i dessa typer av arrangemang går att förvissa sig om att parterna ingår i äktenskapet av fri vilja. Förhållandena växlar i olika länder och kulturer och det betonades att religionens och kyrkans inflytande, oavsett att detta är stort, kan ta sig mycket olika uttryck beroende på vilka länder det är fråga om. Ett sätt för svenska utlänningsmyndigheter att förvissa sig om att äktenskapet ingåtts av parternas fria vilja skulle därför i vissa fall kunna vara att ha en kommunikation med kyrkan.

Avslutningsvis påpekades också att det är mycket viktigt med information, inte minst till invandrardomar i Sverige, om vilka rättigheter och förhållanden som gäller både i Sverige och hemlandet. Det berättades om hur sådan information i kombination med kontakt mellan föräldrar, elever och skola kan leda till större förståelse hos både föräldrar och barn för vilka önskemål och förväntningar som finns. Samtidigt konstaterades dock problemen med att nå ut till framför allt mer isolerade invandrargrupper och förhindra äktenskap mellan underåriga med bl.a. avbruten skolgång som följd.

## 4.4 Anhöriginvandringen m.m. i siffror

### 4.4.1 Allmänt

Migrationsströmmarna i världen har under lång tid varit stora men de har sett delvis olika ut under olika tider beroende på vad som orsakat dem. Fram till början av 1970-talet präglades invandringen till Sverige i huvudsak av arbetskraftsinvandring från mellan- och sydeuropa. Därefter har flyktinginvandringen präglat immigrationen. Till Sverige har under senare årtionden kommit folk från framför allt Mellanöstern och övriga Asien samt Afrika, men de senaste åren också från f.d. Jugoslavien och Sovjetunionen. De flesta uppehållstillstånd som har beviljats har haft sin grund i att den sökande haft rätt till asyl, varit skyddsbehövande i övrigt eller haft anknytning till en person som redan är bosatt i Sverige. En del har beviljats uppehållstillstånd på grund av sådan rätt enligt EES-avtalet, medan betydligt färre har kommit som gäststuderande eller av arbetsmarknadsskäl.

Siffrorna nedan inkluderar beslut från Utlänningsnämnden i förekommande fall om inte annat sägs.

*Totalt antal beviljade uppehållstillstånd (UT) i Sverige under åren 1995-2000 uppgår till följande.*

År	Totalt antal beviljade UT
1995	32 486
1996	31 664
1997	36 565
1998	39 433
1999	37 376
2000	45 164
2001	44 721

### 4.4.2 Flyktingar m.fl. åren 1997-2000

Antalet asylansökningar respektive uppehållstillstånd beviljade på flyktingskäl, andra skyddsbehov, humanitära skäl eller inom flyktingkvoten under åren 1997 - 2000 uppgår till följande.

År	Beviljade UT för konventionsflyktingar	Andel av totalt antal beviljade UT
1997	1 310	4 %
1998	1 099	3 %
1999	678	2 %
2000	480	1 %

År	Beviljade UT för skyddsbehövande i övrigt	Andel av totalt antal beviljade UT
1997	739	2 %
1998	987	2 %
1999	814	2 %
2000	1 141	2 %

År	Beviljade UT p.g.a. humanitära skäl	Andel av totalt antal beviljade UT
1997	6 367	17 %
1998	4 980	13 %
1999	3 559	10 %
2000	7 424	16 %

År	Beviljade UT enligt flyktingkvoten	Andel av totalt antal beviljade UT
1997	1 180	3 %
1998	1 127	3 %
1999	546	2 %
2000	1 501	3 %

Antalet asylansökningar under samma år uppgick till 9 662, 12 844, 11 231 och 16 303. År 2001 ansökte ca 23 500 personer om asyl. 26 % av dessa kom från Irak och 26 % från Balkanländerna. Nästan 9 000

personer fick uppehållstillstånd som flyktingar eller på grund av andra skyddsbehov.

Av de flyktingar m.fl. som åren 1999 och 2000 beviljades uppehållstillstånd var andelen kvinnor 42 % respektive 44 %.

En jämförelse med några andra europeiska länder visar följande ungefärliga antal asylsökande år 2000: Norge 11 000, Danmark 12 200, Finland 3 000, Nederländerna 44 000 och Tyskland 78 000.

#### 4.4.3 Närmare om de olika anhörigkategorierna

Migrationsverket tillhandahåller löpande statistik över in- och utvandring till Sverige. Eftersom kommitténs uppdrag till stor del består i att utvärdera effekterna av de ändringar som år 1997 gjordes i fråga om anhöriginvandring har det varit naturligt att efterfråga hur många sökande inom olika anhörigkategorier som erhållit bifall respektive avslag såväl åren närmast före år 1997 som därefter. Det har dock visat sig att den klassificering (kodning) av ärenden som gjordes fram till mitten av år 1999 inom gruppen ”andra nära anhöriga” (dvs. utanför kärnfamiljen) inte separerade en anhörigkategori från en annan, dvs. det fanns bara en ”anknytningskod”. För tiden därefter har visserligen de olika kategorierna separerats, men vid närmare granskning har framkommit att en hel del ärenden när de kommit in till myndigheten på så sätt ”felkodats” att det vid avgörandet av ärendet visat sig vara fråga om en annan grund för uppehållstillstånd än den första kodningen antyde. Andelen felkodade ärenden har bedömts vara så stor att det inte hade givit en rättvisande bild att lägga befintlig statistik till grund för några slutsatser.

Ett alternativ för kommittén hade då varit att plocka ut och närmare granska ett så pass stort antal anhörigärenden för varje aktuellt år att det hade kunnat anses utgöra ett statistiskt godtagbart underlag. Med den begränsade utredningstid som kommittén haft till sitt förfogande var det emellertid inte ett realistiskt alternativ.

Att det förhåller sig på det beskrivna sättet innebär inte att det inte funnits några siffror som kunnat jämföras med de iakttagelser som kommittén fått redovisade från främst Migrationsverket, Utlänningsnämnden och olika frivilligorganisationer på området. För det första kan nämligen Migrationsverkets statistik över den totala anhöriginvandringen tjäna till viss vägledning. För det andra har Migrationsverket på kommitténs uppdrag fört viss statistik över en del av de ärenden som från mitten av januari till mitten av februari 2001 kom in till Ambassadenheten på verkets huvudkontor. Vad dessa två källor visar redovisas i det följande.



*Anhöriginvandring åren 1995-2001*

Antalet beviljade uppehållstillstånd för *alla nära anhöriga* var följande.

År	Beviljade UT	Andel av totalt antal beviljade UT
1995	19 707	61 %
1996	18 816	59 %
1997	18 910	52 %
1998	21 673	55 %
1999	21 681	58 %
2000	22 840	51 %
2001	24 400	57 %

Siffrorna inkluderar inte de anhöriga som får uppehållstillstånd med stöd av EES-avtalet. Det antalet har under senare år stigit något och uppgick för år 2000 till ca 1 700 personer.

De senaste åren har ca 15 - 20 % av dem som fått uppehållstillstånd som anhöriga haft anknytning till en person i Sverige som själv erhållit sitt uppehållstillstånd på grund av att han eller hon varit flykting eller haft andra skyddsbehov eller på grund av humanitära skäl. Enligt uppgift från Migrationsverket (avser år 2000) leder ca 60 % av ansökningarna i anknytningsfall till bifall hos verket. Ungefär 7 % avskrivs efter återkallande m.m. medan ca 33 % leder till avslag. Av dessa 33 % överklagas ungefär två tredjedelar, och ca 16 % av dessa överklaganden bifalls av Utlänningsnämnden.

Av de anhöriga som åren 1999 och 2000 beviljades uppehållstillstånd var andelen kvinnor 58 % respektive 57 %.

De anhöriga som kom under år 2000 kom till största delarna från Asien (ca 40 %), Europa (ca 35 %), Afrika (ca 10 %) och Latinamerika (ca 6 %).

Antalet beviljade uppehållstillstånd för *nära anhöriga utanför kärnfamiljen*:

År	Beviljade UT	Andel av totalt antal beviljade UT
1995	1 056	3,0 %
1996	1 096	3,0 %
1997	290	0,8 %
1998	298	0,8 %
1999	376	1,0 %
2000	287	0,6 %
2001	333	0,7 %

*Migrationsverkets undersökning av ärenden i januari och februari samt september och oktober 2001*

De flesta ärenden om permanent uppehållstillstånd avgörs på Migrationsverkets ambassadenhet i Norrköping. Ansökningarna skickas dit från de svenska beskickningarna utomlands. Handläggningen i Sverige är skriftlig. Ambassadenhetens statistiska undersökning avser de ansökningar som gjorts från utlandet av ”andra nära anhöriga”, dvs. anhöriga utanför kärnfamiljen. Den avser däremot inte de ärenden som avgörs av lokalkontoren, dvs. snabba anknytningar och anhöriga som söker permanent uppehållstillstånd när de redan befinner sig i Sverige, och inte heller det fåtal ärenden vilka skickas tillbaka till den svenska beskickningen för att muntlig utredning behövs.

Varje månad inkommer ungefär 1 000 ärenden som skall avgöras av enheten. Av dessa utgör familjeåterföreningsfallen (etablerade förhållanden och minderåriga barn, dvs. kärnfamiljen) ungefär hälften, medan den andra hälften av ansökningarna utgörs av sökande som är ”annan nära anhörig” (2 kap. 4 § första stycket 3 UtlL).

Utav dessa andra nära anhöriga utgörs den största enskilda gruppen av föräldrar. Från en och samma familj kan flera olika grupper ansöka, t.ex. både föräldrar och syskon till den i Sverige bosatte, men varje person utgör ett ärende. Ett ärende som för närvarande betraktas som något av typfall för när en förälder beviljas uppehållstillstånd ser ut så att en irakisk man fått uppehållstillstånd i Sverige och hans mor, som är änka och saknar andra vuxna barn, har bott tillsammans med sonen och dennes familj och ansöker om uppehållstillstånd tillsammans med sonhustrun och barnbarnen.

Under en tid av ungefär en månad har ambassadenheten i två omgångar genom några av handläggarna fört anteckningar om de ärenden som avgjordes av dem och avser ”andra nära anhöriga”. Utgången speglar alltså bara utgången hos Migrationsverket. I januari/februari 2001 beviljades uppehållstillstånd i 1 av 98 ärenden. I september/oktober 2001 beviljades uppehållstillstånd i 13 av 171 ärenden. Av dessa avsåg 7 st. ensamma föräldrar samt 6 st. barn som hunnit fylla 18 år i familjeåterföreningsärenden och där de skulle ha blivit ensamma i hemlandet efter att syskon och föräldrar fått uppehållstillstånd i Sverige.

#### 4.4.4 Förvärv av svenskt medborgarskap

Som angivits i avsnitt 2.8 finns det möjlighet att ge dispens från kravet på fem års hemvist i Sverige för svenskt medborgarskap. Från Migrationsverket har inhämtats att det finns en relativt fast praxis att ge dispens för den som är gift eller sambo med en svensk medborgare. Denna praxis innebär, att den som sedan minst två år är gift eller sambo med en svensk medborgare själv kan få medborgarskap efter tre års vistelse i Sverige. Vid äktenskap eller samboförhållande med en naturaliserad svensk är det en grundförutsättning att den naturaliserade svensken har varit medborgare under minst två år.

Den utlänning som vid uppskjuten invandringsprövning haft tidsbegränsat uppehållstillstånd får, om han eller hon senare beviljas permanent uppehållstillstånd, vid beräkningen av hemvist tillgodoräkna sig även den tid han eller hon vistats i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd. I övrigt anses i princip den som uppehåller sig i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd vara här för annat ändamål än bosättning och anses inte ha hemvist här.

Migrationsverket för inte statistik över hur många dispensfall som förekommer men det har uppgetts att dispensgrunden för makar och sambor relativt ofta tillämpas.

Från verket har vidare inhämtats att man under år 2001 räknade med att cirka 35 000 utländska medborgare skulle ansöka om svenskt medborgarskap. Motsvarande siffra för år 2000 var 25 000. Alla som uppfyller kravet på fem års vistelse ansöker dock inte om svenskt medborgarskap. I oktober 2001 fanns i landet drygt 340 000 personer som i och för sig uppfyller vistelsetiden men ändå inte har ansökt om svenskt medborgarskap. Ungefär hälften av dessa kommer från något nordiskt land eller EU-land, varav knappt 90 000 är finländare. Därutöver kommer ca 20 % från övriga Europa, 15 % från Asien och 5 % från Afrika. För många av personerna från framför allt Asien och

Afrika gäller att de automatiskt skulle förlora sitt ursprungliga medborgarskap om de förvärvade ett svenskt.

Även om det numera enligt svenska regler finns en möjlighet att ha dubbelt medborgarskap innebär i många länder ett förvärv av svenskt medborgarskap en automatisk förlust av det gamla. Benägenheten att ansöka om svenskt medborgarskap hänger samman med en rad olika faktorer. Det är därför svårt att förutse hur många personer som väljer att bli svenska medborgare trots en eventuell förlust av sitt ursprungliga medborgarskap. Detta konstaterades även av Medborgarskapskommittén, som i samband med utredandet av en ny medborgarskapslag dock lät göra vissa undersökningar av vilka faktorer som kan tänkas ha betydelse (se SOU 1999:34 Svenskt medborgarskap). Dessa visar bl.a. att det är en väldigt stor händelse för den enskilde att byta medborgarskap. Faktorer såsom t.ex. förväntningar på Sverige kontra ursprungslandet, nyttan av svenskt pass, kontakterna med hemlandet, omtanke om barnens framtid etc. har betydelse. En allmän uppfattning under Medborgarskapskommitténs undersökning var att medborgarskapet anses underlätta integrationen; det ger identitet, självkänsla och solidaritet med Sverige. Medborgarskapet ger också en känsla av att man är respekterad. Känner man sig respekterad bidrar detta till att man skaffar sig utbildning, söker arbete etc. De förväntningar som finns innan naturalisation kunde vanligtvis hänföras till förhoppningar om förbättrat konkurrensläge, undvikande av diskriminering, säkerhet i tillvaron och större acceptans inom samhällslivet.

#### 4.4.5 Invandrarpopulationens sammansättning i vissa avseenden

Kommittén har med hjälp av Integrationsverket, Migrationsverket och Statistiska Centralbyrån (SCB) försökt att få en bild av hur sammansättningen i fråga om ålder och ursprungsland ser ut för de personer som de senaste åren beviljats permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Den största andelen beviljade permanenta uppehållstillstånd under åren 1998-2000 återfinns i åldersgruppen 15-35 år. De utgör ca 70 000. Eftersom anhöriginvandringen utgör drygt 50 % av den totala invandringen kan de flesta antas ha kommit hit som barn eller partner. I gruppen på 70 000 återfinns ett relativt stort antal, ca 15 000, som kommer från europeiska eller transatlantiska länder. Därutöver står personer från Iran, Irak, Afghanistan, Indien, Somalia, Turkiet samt f.d. jugoslaviska eller sovjetiska republiker för en stor del av tillstånden.

Drygt 30 000 personer i åldern 0-14 år har under samma tid beviljats permanent uppehållstillstånd.

Den tredje gruppen utgörs av personer i åldern 36-55 år, ca 27 000 till antalet. Ursprungsländerna är ungefär desamma som i åldern 15-35 år.

Under samma tid har slutligen drygt ca 4 000 personer i åldern 56 år eller äldre beviljats permanent uppehållstillstånd.

## 4.5 Vissa kostnader för invandring

### 4.5.1 En beräkning av vissa typkostnader

På uppdrag av kommittén har tre forskare på Ekonomihögskolan vid Växjö universitet gjort vissa beräkningar. Rapporten över dessa återfinns i sin helhet i *bilaga 3* och återges här i sammanfattning.

Syftet med studien har varit att genomföra grova men väl underbyggda och aktuella uppskattningar av offentliga kostnader och intäkter relaterade till en marginell förändring av anhöriginvandringen till Sverige. Beräkningen är avsedd att utgöra underlag för kommitténs ställningstaganden. Studien utgör en s.k. tvärsnittstudie där invandrarna observeras vid ett enstaka tillfälle och inte någon undersökning där invandrare i Sverige följs över tiden. Den information som samlats avser vidare huvudsakliga kostnader såsom kostnader för barnomsorg, utbildning, äldreomsorg och sjukvård. Mindre kostnadsposter såsom exempelvis kostnader för kriminalvård och insatser för missbruk har inte beaktats. Det har också antagits att utnyttjandet av kollektiva varor som t.ex. vägnät och försvar är oförändrat vid en marginell förändring av anhöriginvandringen.

Den huvudsakliga slutsatsen av studien är att anhöriginvandrarnas ålder och arbetsmarknadsposition är avgörande för vilka intäkter och kostnader en marginellt förändrad anhöriginvandring för med sig för den offentliga sektorn.

Individer under 19 år utgör en nettokostnad för den offentliga sektorn. Kostnaderna är framför allt kommunernas och avser utbildning och barnomsorg. En sådan individ kan sägas "kosta" det offentliga ca 24 000 kr årligen. Kostnaden betalas dock tillbaka efter att personen kommit ut på arbetsmarknaden.

Individer i åldern 19-64 år ger nettointäkter till den offentliga sektorn på ca 40 000 kr årligen. De siffror som presenteras i studien gäller dock för en genomsnittlig invandrare och inte för en nyanländ anhöriginvandrare. Den senare har ett sämre arbetsmarknadsläge än den förre. Det är därför rimligt att tro att även anhöriginvandrare i arbetsför ålder initialt utgör en nettokostnad för den offentliga sektorn.

Individer i åldersintervallet 65 år och äldre utgör även de en nettokostnad för den offentliga sektorn, i detta fall ca 106 000 kr per år. Här utgörs de huvudsakliga kostnaderna av kostnader för vård, omsorg och sjukvård.

Resultatet av studien konstateras ligga i linje med tidigare studiers slutsatser.

#### 4.5.2 Rapport om effekten på statsbudgeten

En arbetsgrupp inom Utrikesdepartementet tog i juli 1999 fram en rapport om vissa kostnadseffekter av 1997 års lagändringar. Rapporten avser endast kostnader som belastar statsbudgeten. I rapporten konstateras också att uppföljningen i vissa avseenden varit omöjlig att göra bl.a. eftersom nödvändig information saknats. Det rör sig om eventuella besparingar av exempelvis muntlig handläggning i asylärenden, säkrande av identitet genom fingeravtryck och motiverade bifallsbeslut. Slutsatser har däremot kunnat dras i fråga om besparingar som kunnat göras genom signaleffekt, nytt skyddsbegrepp, minskad följdinvandring och ändrat anhörigbegrepp.

I rapporten konstaterades att ändringen av anhörigbegreppet för personer utanför kärnfamiljen har gett avsedd effekt. Minskningen i fråga om beviljade tillstånd för denna grupp bedömdes som mycket påtaglig. Besparingen i denna del uppskattades till ca 35 miljoner årligen, beräknat på framför allt de ekonomiska förmåner som utgår till anhöriga till flyktingar, övriga skyddsbehövande och personer med humanitära skäl (ca 130 000 kr per individ i s.k. schablonbidrag till vistelsekommunen).

Arbetsgruppen fann däremot inte att övriga ändringar i lagstiftningen haft förväntade ekonomiska effekter på statsbudgeten.

Gruppen konstaterade vidare: Sedan andra halvan av 1990-talet tillhör Sverige inte längre de länder som får flest asylsökande i absoluta tal, utan tvärtom en grupp av länder som har klart färre sökande än de fyra till fem länder som har flest asylsökande i Europa. Förutom det ändrade skyddsbegreppet, som förväntades leda till att de svagaste skyddsbehövande inte fick asyl, kan i detta avseende också Dublinkonventionen, som tillämpas sedan den 1 oktober 1997, ha haft betydelse.

Det ändrade skyddsbegreppet tycktes däremot inte ha lett till fler avslagsbeslut. Att så var fallet kan bero bl.a. på att många fått uppehållstillstånd på grund av lång väntetid. I och med att inte färre asylsökande beviljades uppehållstillstånd kan man därför inte heller vänta någon minskad följdinvandring.

### 4.5.3 Anslag inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar

Under år 1999 togs ca 9 000 personer, som beviljats permanent uppehållstillstånd som flyktingar, av humanitära skäl eller som anhöriga, emot i kommunerna. Under år 2000 steg siffran till knappt 12 000. Detta var trots allt ca 3 000 färre än beräknat, vilket anges bero på att Migrationsverket inte haft tillräcklig kapacitet att fatta beslut. Prognoserna för åren 2001- 2004 ligger mellan ungefärligen 11 500 och 12 500 mottagna personer (se bet. 2001/02:SfU2 s.12).

De politikområden som ligger inom utgiftsområde 8 är integrationspolitiken, storstadspolitiken, migrationspolitiken samt minoritetspolitiken.

I yttrande 2001/02:SfU1y har socialförsäkringsutskottet godtagit regeringens bedömning i fråga om utgiftsramen för utgiftsområde 8 vad gäller budgetåret 2002 och preliminär fördelning av utgifterna för budgetåren 2003 och 2004. Utgiftsramen för budgetåret 2002 är föreslagen till knappt 5 239 miljoner kr. Detta är en viss ökning i förhållande till vårpropositionen och tidigare riksdagsbeslut, vilket beror på volymförändringar till följd av antaganden om ett ökat antal asylsökande. Antalet asylsökande för år 2001 beräknades samma vår till 18 000 men kan bli så många som 20 000. För att kunna minska balansen av ärenden har Migrationsverkets förvaltningsanslag från år 2002 höjts med ca 50 miljoner kr till 490 079 000 kr. Som en följd av detta har även Utlänningsnämndens anslag ökats med 5 miljoner kr till 75 854 000 kr för år 2002.





## 5 Överväganden och förslag

### 5.1 Något om uppdraget

Kommittén har i denna del av utredningsuppdraget haft i uppdrag att utvärdera effekterna av de ändringar i fråga om anhöriginvandringen som gjordes år 1997, överväga om seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kan förbättras samt att utifrån den gjorda utvärderingen och utvecklingen inom EU överväga om nuvarande bestämmelser om anhörigas rätt att bosätta sig i Sverige behöver ändras, särskilt med hänsyn till personer med samtliga nära släktingar här, ”sista länk”-fall.

Arbetsituationen för kommittén har varit mycket speciell. Utredningstiden för den del som detta betänkande avser har förlängts två gånger. Den första gången hade förlängningen samband med de tilläggsdirektiv som gavs i fråga om människosmuggling och transportörsansvar. Den andra gången hade den däremot att göra med kommitténs synpunkter på hur det då förmodade resultatet av de samtidigt inom EU pågående förhandlingarna om familjeåterföreningsdirektivet skulle kunna förenas med kommitténs arbete. Förhållandena har kommenterats av socialförsäkringsutskottet i yttrande 2000/01:SfU7y.

Med hänsyn till osäkerheten om hur resultatet av förhandlingarna inom EU kommer att se ut har arbetet fått inriktas på att ta ställning i de frågor kommittédirektiven anvisar utan att mer än marginellt kunna beakta förslaget till EG-direktiv om familjeåterförening.

Ämnet är annars också sådant att många anknytande och nära besläktade frågor kan anses relevanta. Med hänsyn till arbetsituationen har kommittén inte närmare utrett någon form av kvotssystem eller inom reglerna för anhöriginvandring gjort någon koppling till det framtida behovet av arbetskraft. Behovet av åtgärder med anledning av detta ses för övrigt över inom Regeringskansliet. Inte heller har kommitténs uppdrag innefattat någon översyn av de regler inom den internationella privaträtten som kan ha beröringspunkter med uppdraget, t.ex. frågan om erkännande av utländska äktenskap. Som

tidigare nämnts övervägs dock inom Regeringskansliet lagändringar som bl.a. skall medföra att svensk lag oftare skall tillämpas vid hindersprövning när äktenskapet skall ingås inför svensk myndighet (se avsnitt 2.9.2).

## 5.2 Utgångspunkter

I 1996 års riksdagsbeslut om svensk migrationspolitik och internationellt migrations- och flyktingpolitiskt arbete (1996/97:SfU5) fastlades följande riktlinjer.

Den svenska migrationspolitiken måste vara human, tydlig och konsekvent, och detta förutsätter en helhetssyn. I denna helhetssyn skall ingå respekten för de mänskliga rättigheterna, internationell solidaritet och global samverkan, förebyggande insatser, aktiv migrationspolitik i EU och närområdet, förutsättningarna i Sverige samt återvandringsperspektiv. Denna helhetssyn är av avgörande betydelse för en human migrationspolitik. Utskottet noterade särskilt att regeringen (prop. 1996/97:25) betonat värn om asylrätten som en viktig del (bet. 1996/97:SfU5).

I takt med att migrationen globalt blivit mer omfattande och orsakerna mer sammansatta ställs det högre krav på en helhetssyn och samverkan inom den svenska migrationspolitiken. Denna helhetssyn måste också prägla det mellanstatliga och internationella samarbetet. Vad gäller samarbetet inom EU är det av betydelse att samarbetet mellan medlemsländerna effektiviseras för att man skall kunna uppnå målet om fri rörlighet för personer.

Riksdagens uttalanden utgör en naturlig plattform för kommittén. Följande kan emellertid tilläggas.

Utvecklingen går på många områden mot en starkt ökad rörlighet. Möjligheterna att flytta till och söka arbete i andra länder ökar. Denna utveckling är glädjande och kan så småningom tänkas leda till ett minskat behov av reglering av förutsättningar för och sociala rättigheter m.m. i samband med migration. Under flera år framöver kommer Sverige och andra EU-länder dock att behöva en reglerad invandring. Harmoniseringsarbetet inom EU pågår, även om det – bl.a. på grund av migrationsfrågornas komplexitet – i vissa fall går trögt.

Arbetet i internationella fora för att förebygga och undanröja orsaker till flykt blir givetvis lika viktigt framöver. Människor tvingas varje dag att lämna sina hemländer på grund av krig, tortyr och förföljelse medan andra söker en bättre tillvaro undan fattigdom och svält någon annanstans. Det kan innebära att föräldrar, för att de inte ser någon framtid eller möjlighet till förbättring där de och barnen

befinner sig, lämnar sitt hemland eller, för att ge barnen en framtid, låter dem lämna föräldrar och hemland. Det är därmed också viktigt att underlätta för de människor som vill återvända när förhållandena i hemlandet har förbättrats.

Migrationspolitiken skapas nu till stor del inom EU. Om Sverige skall ha en human, tydlig och konsekvent migrationspolitik måste denna linje drivas också i det svenska arbetet i EU. Med en långtgående harmonisering som målsättning kan Sverige knappast ha en migrationspolitik som avviker för mycket från andra EU-länders.

En human migrationspolitik måste innebära att reglerna för anhöriginvandring ger möjlighet att undvika oacceptabel familjesplittning. Det skall vara sammanhållningen av familjer som lägger grunden för den här delen av vår invandring. Olika familjemönster och sociala förhållanden skall beaktas inom rimliga gränser. Dessutom skall betydelsen av familjeåterförening enligt kommitténs uppfattning ses också från integrationssynpunkt. Den som invandrat måste ges en chans till social, ekonomisk och kulturell etablering i det nya samhället. Att återförenas med sin familj kan vara en förutsättning för detta.

## 5.3 En reglerad invandring

### 5.3.1 Tillbakablick

Sedan lång tid tillbaka har den utomnordiska invandringen till Sverige under de flesta år dominerats av personer som fått tillstånd på grund av anknytning genom äktenskap eller sammanboende eller som medföljande minderåriga barn. Bara under år med särskilt allvarliga konflikter i form av krig och inbördeskrig har den asylrelaterade invandringen varit större än anhöriginvandringen.

Invandringen av personer med skyddsbehov ligger utanför den reglerade invandringen. Invandringsregleringen avser därför till stor del partner och minderåriga barn till personer som bor i Sverige. Tanken bakom regleringen är att det skall gå att samordna invandringen med landets resurser och politik inom andra områden och på så sätt se till att invandrare har möjlighet att leva på samma standardnivå som befolkningen i övrigt.

Fram till 1930-talet översteg utvandringen från Sverige invandringen hit. Sedan mitten av 1800-talet rådde ett i stort sett fritt folkutbyte med andra länder. En utlänning kunde fritt resa in i landet samt utan tillstånd uppehålla sig här och – med några undantag – inneha anställning. Så småningom uppstod emellertid starkare krav på lagstiftning till skydd mot icke önskad invandring, och en lag med

möjlighet att förhindra invandring av kriminella eller på annat sätt asociala utlänningar antogs. Under 1900-talets första årtionden antogs också bestämmelser om bl.a. pass- och viseringskrav samt arbetstillstånd. Motivet var till en början bostads- och försörjningsläget och senare förhållandena på arbetsmarknaden.

Efter andra världskriget har invandringen till Sverige kraftigt överstigit utvandringen. Invandringen tog mycket kraftig fart i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. I takt med att arbetskraftsinvandringen med påföljande invandring av familjer ökade uppstod ett behov av ökad reglering. Sverige har därför i princip haft en reglerad invandring sedan år 1968. Då togs i proposition upp principiella överväganden beträffande invandringen och fastlades riktlinjer för invandringspolitiken. Övervägandena styr i stort fortfarande svensk invandringspolitik.

Förslagen i 1968 års riktlinjer tar till stor del sikte på arbetskraftsinvandringen, som utgjorde den stora delen av dåvarande invandring. De begränsningar som infördes handlade om krav på arbetstillstånd samt en striktare bedömning av behoven på arbetsmarknaden. Begränsningarna ledde till försök att kringgå de nya reglerna, främst genom skenäktenskap och andra skenförhållanden eftersom uppehållstillstånd regelmässigt beviljades för makar och sambor. Det var på grund av dessa problem som olika åtgärder mot skenäktenskap och skenförhållanden vidtogs.

Åtgärderna bestod bl.a. i att det förhållande som åberopades som anknytning utreddes närmare och i införandet av tidsbegränsade tillstånd under viss tid för makar och sambor. Så småningom skärptes också kraven på att tillstånd skulle ha beviljats före inresan i landet. Samtliga dessa åtgärder har riksdagen vid upprepade tillfällen därefter funnit anledning att behålla.

Som framgått av framför allt avsnitt 2.10.9 har skenäktenskap därefter varit en fråga även på internationellt plan.

### 5.3.2 Rätt respektive möjlighet till invandring på grund av anknytning

Oavsett behovet av en reglering av anhöriginvandringen gör såväl humanitära skäl och internationella åtaganden som integrationsaspekter att familjer på ett acceptabelt sätt skall kunna hållas ihop. Vilket familjebegrepp som skall gälla är då av central betydelse.

Det kärnfamiljsbegrepp som brukas i svensk utlänningsrätt omfattar minderåriga, ogifta barn samt makar och sambor. Homosexuella parförhållanden jämställs med makar eller sambor beroende på om det är ett registrerat partnerskap eller samboförhållande. Inom kärnfamiljen finns enligt nuvarande svenska regler en principiell rätt till anhöriginvandring. Undantag kan göras exempelvis av hänsyn till rikets säkerhet eller då sökanden begår brott.

En principiell rätt för i vart fall makar och minderåriga barn kommer till uttryck också i artikel 8 i Europakonventionen, även om det inte går att säga exakt var gränsen för familjekretsen enligt konventionen går. Denna syn på kärnfamiljen överensstämmer också i stort med de diskussioner som förts under arbetet med EG-direktivet om familjeåterförening. Den ligger också i linje med EG-resolutionen angående familjeåterförening och Europarådets sociala stadga.

Enligt det nuvarande förslaget till EG-direktiv om familjeåterförening skall det finnas en principiell rätt till familjeåterförening för minderåriga barn, makar och möjligen ogift partner och en möjlighet för medlemsländerna att tillåta invandring därutöver. Diskussionerna har varit många om hur ogift partner m.fl. skall behandlas. Det senaste förslaget innebär att *rätten* till familjeåterförening bara omfattar makar, men att även ogift partner som lever i ett vederbörligen styrkt varaktigt förhållande med anknytningspersonen, inbegripet registrerat partnerskap, kan tillåtas invandra.

Förslaget till EG-direktiv utgör minimiregler. Det framstår därför som givet att Sverige även fortsättningsvis skall ha en principiell rätt till anhöriginvandring för de personer vi hänför till eller jämställer med kärnfamiljen.

Även enligt 1968 års EG-förordning om arbetskraftens fria rörlighet omfattas naturligtvis kärnfamiljen (och fler personer därtill). Av de internationella instrument som nämnts här är det bara EG-förordningen som ger en *rätt* för vissa anhöriga utanför kärnfamiljen att invandra om de är beroende av den som flyttat, nämligen föräldrar samt barn över 21 år.

Humanitära skäl talar för att invandring skall kunna tillåtas även utanför kärnfamiljen. I den här delen innebär dock tillåtande av invandring ett åtagande från samhället som inte kan anses lika självklart som när det gäller kärnfamiljen. Samtidigt som invandringen kan medföra positiva ekonomiska effekter genom t.ex. minskad psykisk oro och sjukskrivningar för den här boende, medför invandringen kostnader och ställer krav på åtgärder och insatser som måste kunna bedömas som godtagbara. Detta gäller i vart fall så länge den inte förenas med någon form av försörjningsansvar.

Synen på anhöriginvandring utanför kärnfamiljen har i såväl Sverige som framför allt övriga EU-länder varit betydligt mer restriktiv än den som avser kärnfamiljen. Det går inte att bortse från detta när riktlinjerna för svensk praxis läggs fast. Betydelsen av en harmoniserad praxis inom EU betonas i samtliga pågående förhandlingar. Det är inte rimligt – från vare sig harmoniserings- eller ekonomisk synpunkt – att Sverige genom en betydligt generösare tillämpning än övriga EU-länder får ett invandringstryck som avviker väsentligt från det i övriga medlemsländer. Kännedom om ett lands regler för invandring brukar erfarenhetsmässigt spridas mycket snabbt. Det visas bl.a. genom den stora följdinvandring av anhöriga som sedan ett par decennier råder i Sverige. En sådan generös tillämpning kan inom kort leda till ett nytt behov – motsvarande vad som uppstod år 1997 – att av ekonomiska skäl strama åt möjligheterna till invandring. I stället för den ryckighet i tillämpningen och oförutsägbarhet för de sökande som ständiga ändringar kan innebära, bör en målsättning vara att de riktlinjer som läggs fast skall kunna gälla under lång tid.

För invandring utöver kärnfamiljen handlar det därför om att finna en realistisk balans mellan hänsyn i enskilda fall och ekonomiska förutsättningar och intressen. Utifrån dessa förutsättningar resonerar kommittén nedan om hur kretsen för anhöriginvandring – med viss hänsyn tagen till pågående EU-arbete och ändringsbehov i övrigt – bör se ut. Eftersom förslaget till EG-direktiv om familjeåterförening är långt ifrån färdigförhandlat när kommittén lämnar detta betänkande, tar de hänvisningar till direktivförslaget som görs sikte på lydelsen i det senaste arbetsmaterialet, vilket är det som redovisats i avsnitt 2.10.6.

Resonemangen i avsnitt 5.4 - 5.6 avser de anhöriga som inte omfattas av reglerna om familjeåterförening i 1968 års EG-förordning.

## 5.4 Makar och sambor m.fl.

<b>Kommitténs bedömning:</b> Svenska regler och praxis i fråga om makars och andra partners rätt att förenas i Sverige överensstämmer med internationella åtaganden och vad som kan anses vara rimligt.
---

I fråga om makar och sambor innebar ändringarna år 1997 ingen praktisk skillnad i förhållande till tidigare regler. Utgångspunkten är att parterna stadigvarande skall ha sammanbott utomlands. Om så inte är fallet, eller om de ännu inte blivit makar eller sambor, kan uppehållstillstånd ges om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar emot att uppehållstillstånd ges. Som tidigare redovisats genomförs då en seriositetsprövning, så länge det inte är

fråga om en make eller maka till en hitflyttad EU-medborgare som omfattas av 1968 års EG-förordning. I fall av sådana s.k. snabba anknýtningar, dvs. oetablerade förhållanden, ges vid det första beslutstillfället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Praxis anses relativt generös i denna del. Det går inte att utläsa av statistiken hur stor andel av avslagen som avser just denna ärendekategori, men de har av Migrationsverkets enheter uppskattats till grovt räknat 5-10 %, medan verket centralt bedömt att andelen är något högre. Till detta kommer ansökningar som återkallas eller inte fullföljs.

Tveklöst är det så att möjligheten att få uppehållstillstånd trots att ett förhållande är oetablerat ibland leder till missbruk. Det kan röra sig om att invandringsregleringen medvetet kringgås, dvs. att ett skenförhållande återopas, eller att den hitkomna personens ibland svagare ställning på olika sätt utnyttjas. Att generellt se över hur sådana förfaranden kan undvikas har inte varit kommitténs uppgift, även om seriositetsprövningen utgör en del av reglerna för anhöriginvandring. Tidigare utredning om detta har som tidigare nämnts lett till vissa lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2000. Som en del av reglerna för anhöriginvandring återkommer kommittén i fråga om prövningen i avsnitt 5.4.1 och 5.4.2.3.

De svenska reglerna ger alltså möjlighet att få uppehållstillstånd både då förhållandet är varaktigt och då det är nytt. Det föreligger ingen större skillnad mellan svenska och andra europeiska regler i den här delen. Åldersgräns och någon form av seriositetsprövning förekommer i de flesta länder. Den svenska seriositetsprövningen strider inte heller mot Europakonventionen eller andra internationella åtaganden.

Synen på samboförhållanden – såväl hetero- som homosexuella – samt registrerade partnerskap skiljer sig dock åt en del mellan EU-länderna. I Sverige jämställs en registrerad partner med en make eller maka och homosexuella sambor jämställs med heterosexuella sambor. Förslaget till EG-direktiv om familjeåterförening innebär i denna del att uppehållstillstånd skall ges till make, maka och möjligen ogift partner, vilket begrepp där avses omfatta även registrerad partner. Från svenskt perspektiv är det självklart att rätten till familjeåterförening skall gälla även i homosexuella förhållanden. Det är därför önskvärt att direktivet utformas på ett sätt som gör att såväl samboförhållanden som registrerade partnerskap kan omfattas av bestämmelserna.

Direktivförslaget om familjeåterförening ger utrymme för att dels kräva de skriftliga bevis, intervjuer och andra utredningar som anses nödvändiga för att erhålla bevis för att familjeanknytning föreligger, dels ge tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det ger därmed möjlighet att

behålla den uppskjutna invandringsprövning och prövning som idag görs beträffande de personer som inte omfattas av EG-förordningen om arbetskraftens fria rörlighet. Den bedömning som riksdagen tidigare gjort beträffande denna ordning kan kommittén i stora delar instämma i. Även om effekterna är relativt små när man ser till hur många prövningar som leder till avslag tillkommer sannolikt en viss effekt redan av själva vetskapen om att förhållandet prövas. Kommittén har dock funnit skäl att föra fram ett delvis nytt sätt att se på den prövning av ett förhållande som bör göras i ett utlänningsärende. Detta framgår av avsnitt 5.4.1 och 5.11.4.

Sammanfattningsvis kan sägas att svenska regler och praxis i den här delen stämmer med internationella åtaganden och vad som kan anses vara rimligt.

#### 5.4.1 Prövningen av oetablerade förhållanden i allmänhet

**Kommitténs förslag:** Den utredning som görs beträffande anknytningspersonen skall av integritetsskäl och handläggningsskäl göras mer flexibel genom att utrymmet för skriftliga inslag ökas. Utredningens omfattning skall beträffande både sökanden och anknytningspersonen minskas och till viss del ersättas genom att anknytningspersonens förmåga att försörja sökanden utreds. Regeringen måste vidta åtgärder för att utlandsmyndigheternas utredningar skall förbättras och för att syftet med utredningarna skall nå ut. Vidare väger skyddsaspekten i prövningen så tungt att kontroll av anknytningspersonens eventuella förekomst i belastnings- och misstankeregistren alltid skall göras. Huruvida anknytningspersonen tidigare varit gift skall alltid kontrolleras i folkbokföringsregistret. – Regeringen bör ge Integrations- och Migrationsverken tydligare uppdrag för att ge information, kunskap och stöd i ett integrationsarbete som bygger på respekt för mångfalden och respekt för de grundläggande värderingar som vårt samhälle bygger på.

##### *Syften med prövningen*

Som framgått av kapitel 4 har kommittén inhämtat information från Migrationsverket i fråga om hur seriositetsprövningen genomförs och hur resultaten av denna upplevs av verkets berörda personal. Kort sammanfattat kan när det gäller effekterna av prövningen sägas att de upplevs som starkt begränsade men ”ändå till någon nytta”. Nyttan



anses större i fråga om att upptäcka skenförhållanden än att kunna skydda utsatta parter. Att prövningen utgör ett trubbigt instrument har påtalats särskilt när det gäller skyddsaspekten.

Vad som i prövningen utgjort ”omständigheter som talar för att förhållandet inte är seriöst” beror naturligtvis på vad som menas med ett seriöst förhållande. Även om detta inte är alldeles lätt att fastställa kan det genom de frågor som i ungefär 30 år ansetts befogade att ställa i seriositesprövningen dras vissa slutsatser om vad som avsetts och alltså kan vara av betydelse i den prövning som skall göras. Ett skenförhållande kan till att börja med inte godtas som grund för uppehållstillstånd. De frågor som ställts handlar därför till stora delar om parternas kännedom om varandra, om de har samma uppfattningar om hur deras liv tillsammans kommer att gestalta sig och om de har träffats i tillräckligt stor utsträckning för att ha kunnat få en riktig bild av den andres personlighet. Frågorna syftar således till att se om det finns förutsättningar för att förhållandet skall hålla på ett sätt som kan antas motsvara bådas önskemål.

Ett rimligt krav att ställa, menar kommittén, är att parterna har grundläggande kännedom om varandras personliga egenskaper. Ett förhållande i vilket parterna inte alls har träffats bör därför enligt kommitténs mening aldrig kunna åberopas som grund för uppehållstillstånd. Som nämns också nedan i avsnitt 5.4.2.3 leder detta till bl.a. att fullmaktsäktenskap i de flesta fall inte kan anses godtagbara i det avseendet. Fullmaktsäktenskap kan dock förekomma även i andra fall än arrangerade äktenskap och ibland när parterna redan har levt tillsammans eller känner varandra väl.

Som Migrationsverket påpekat är det svårt, för att inte säga omöjligt, att fullständigt förhindra att uppehållstillstånd ges med ett skenförhållande som grund. För dem som är riktigt motiverade att skaffa sig tillstånd på det viset kommer det alltid att finnas sådan möjlighet. Vad man skulle kunna uppnå genom betydligt hårdare kontroller av olika slag måste dessutom alltid vägas mot det intrång detta skulle innebära i enskildas personliga sfär och vilka resurser som skulle krävas. Mer motiverat är i så fall att se till att insatserna görs i de fall det verkar befogat.

Under kommitténs utredningstid har också vid flera tillfällen kommit på tal att det ibland förekommer olika uppfattningar mellan handläggare och beslutsfattare på Migrationsverket och i Utlänningsnämnden om vilka beviskrav som gäller i prövningen. Som Utlänningsnämnden funnit i UN 384-00 talar dock inte de senaste förarbetena för att någon ändring av beviskravet skulle ha varit avsedd (se avsnitt 2.3.4.2). Det som alltså gällt är att förhållandet kunnat bedömas som seriöst om det inte funnits några indikationer på att det är

fråga om ett skenförhållande eller i övrigt finns omständigheter som talar för att förhållandet inte är seriöst.

Den prövning som idag görs har riksdagen vid ett flertal tillfällen, varav flera nyligen, ställt sig bakom. Även kommittén är av uppfattningen att något slags prövning av de nya förhållanden som åberopas som grund för anknytning bör göras för att undvika att tillstånd ges vid skenförhållanden och när andra skäl talar emot uppehållstillstånd. En skyldighet att söka motverka skenäktenskap föreligger dessutom enligt EG:s resolution mot sådana äktenskap. Till detta kommer intresset att i någon mån söka skydda vissa utsatta parter. Prövningen måste samtidigt vara anpassad så att den inte innebär något omotiverat hinder för seriösa förhållanden.

Dagens seriositetsprövning har som nämnts sina begränsningar i fråga om de effekter som uppnås, och den kan uppfattas som ett visst integritetsintrång. Kommittén har därför övervägt andra sätt att upprätthålla de principer som motiverar en viss kontroll. Man skulle t.ex. kunna tänka sig särskilda karenstider eller ålderskrav vid snabba anknytningar. Sådana specialregleringar kan emellertid komma att på ett omotiverat sätt förhindra seriösa förhållanden från att upprätthållas. Kommittén har inte ansett att något helt annat sätt att försöka utesluta oseriösa förhållanden skulle vara dagens utredningar överlägset. Med hänsyn till erfarenheterna av nuvarande tillämpning och till vad som inom rimliga gränser kan anses skäligt att utreda har kommittén emellertid sett anledning att delvis revidera ordningen.

#### *Vad bör utredningen innefatta?*

De seriositetsutredningar som görs idag omfattar ofta ett stort antal frågor på i vissa fall ganska hög detaljnivå. Migrationsverket har ofta som utgångspunkt av verket framtagna frågeformulär som fylls i av handläggaren vid intervjun eller ibland av anknytningspersonen om denne fått formuläret hemsänt i förväg. Utredningen som görs med anknytningspersonen kan därmed omfatta så mycket som ett sjuttioal frågor inklusive redogörelser för såväl egna förhållanden i form av uppgifter om samtliga närmaste anhöriga och vilka personer han eller hon bor tillsammans med som motsvarande uppgifter beträffande sökanden. Kommittén sätter i fråga om inte många gånger samma resultat i fråga om intryck av och känsla för om det rör sig om ett i nu diskuterade avseenden godtagbart förhållande kan fås genom en mindre grundlig utredning. Därmed är inte sagt att så alltid skulle vara fallet; vad som behövs är en ordning som ger handläggarna möjlighet att anpassa sin utredning till vad som i det enskilda fallet kan vara

påkallat. Det kan handla om att det i vissa fall kan krävas fler eller andra frågor än i "normalfallet" likaväl som att en del utredningar bör kunna göras huvudsakligen skriftligen medan andra kräver intervjuer. En sådan ordning skulle bättre stämma överens med de synpunkter som framförts från Migrationsverket i fråga om hur redan knappa resurser skulle kunna fördelas på ett bättre sätt. Det skulle också kunna minska ett onödigt integritetsintrång.

Som utgångspunkt måste för samtliga utredningar finnas några gemensamma nämnare. Det måste t.ex. alltid göras en formell kontroll av att ett åberopat äktenskap verkligen utgör ett äktenskap. Detta kan styrkas genom t.ex. registerutdrag eller vigselbevis. Rör det sig om sambor som bott tillsammans en kortare tid kan det vara svårare att få formella bevis. I möjligaste mån bör dock krävas att dokumentation – t.ex. folkbokföringshandling eller brev från myndigheter – bifogas ansökan. Beträffande parter som inte alls sammanbott utan avser att bli sambor är de formella möjligheterna naturligtvis än mindre.

Utöver en formell kontroll bör det visas att sökanden och anknytningspersonen har viss grundläggande kännedom om varandra. Vissa frågor blir därför aktuella att ställa inte bara i de fall parterna inte stödjer sig på ett äktenskap eller tidigare sammanboende utan även i de fall då sådana omständigheter kan visas genom skriftlig dokumentation.

Vad som är intressant i ärendet om uppehållstillstånd är att få en bild av huruvida sökanden och anknytningspersonen verkligen har för avsikt, och själva beslutat, att leva tillsammans i äktenskap eller under äktenskapsliknande former och att det är denna önskan som ligger till grund för ansökan. Om en sådan avsikt föreligger skall man enligt kommitténs mening också kunna utgå ifrån att parterna avser att gemensamt söka sörja för sitt uppehälle. En sådan inställning är, menar kommittén, inte bara en förutsättning för att ett oetablerat förhållande skall kunna antas bli etablerat utan också en indikation på att det är parternas fria vilja som ligger till grund för ansökan om uppehållstillstånd.

Som framgår av avsnitt 5.11.1 finns det enligt kommitténs mening flera skäl att införa ett försörjningskrav i samband med snabba anknytningar. En del av den prövning som görs av snabba anknytningar kommer därför att avse hur försörjningen skall tryggas. Det torde för de förhållanden som skall kunna antas bli etablerade vara en självklarhet att ha en gemensam ekonomisk plattform. Det innebär att en bedömning av parternas inställning till förhållandet delvis kan göras genom krav på visad försörjningsförmåga i stället för mer ingående utredningar om t.ex. släktförhållanden och vanor.

Ett krav på grundläggande kännedom om varandra gör enligt kommitténs mening att det fortfarande finns anledning att utreda sådana grundläggande omständigheter kring parternas förhållande som hur de träffades, om de bott tillsammans, när, var och hur eventuellt äktenskap ingåtts samt om det finns dokumentation som styrker vilken kontakt de haft med varandra. Vidare bör de tillfrågas om vilket språk de talar med varandra, vilka planer som finns för framtiden, om de avser att gifta sig (i så fall när och var) samt om de väntar barn tillsammans.

Som nämnts inledningsvis kan inte några mer ingående utfrågningar om t.ex. parternas släktförhållanden anses tillföra utredningen något väsentligt. Frågor som i påtagligare bemärkelse rör den tillfrågades partner är intressantare och gör att såväl sökanden som anknytningspersonen bör tillfrågas om de vet om den andre tidigare varit gift eller sammanboende och om denne har barn. Båda skall för övrigt själva svara på om så är fallet för egen del.

Skenförhållandeaspekten gör det motiverat att utreda om anknytningspersonen själv fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon som bor i Sverige och om någon annan person tidigare ansökt om uppehållstillstånd med hänvisning till anknytningspersonen. Den senare frågan är för övrigt intressant även med hänsyn till skyddsaspekten. Sökanden bör tillfrågas om han eller hon tidigare har ansökt om uppehållstillstånd, och i så fall på vilken grund, samt om han eller hon har några släktingar i Sverige.

Med hänsyn till skyddet för utsatta parter bör anknytningspersonen tillfrågas om han eller hon dömts för brott, och sökanden om eventuell kännedom om huruvida så är fallet beträffande anknytningspersonen.

Som tidigare angetts menar kommittén att det föreslagna försörjningskravet vid snabba anknytningar kan ersätta en del av den prövning som görs idag. Vad försörjningskravet närmare innebär framgår av avsnitt 5.11.2. Den prövning som skall göras av den snabba anknytningen bör då i konsekvensens namn innefatta frågor till sökanden om vad denne vet om anknytningspersonens arbete, bostad och försörjningsförmåga, liksom frågor till anknytningspersonen om dels sökandens eventuella inkomster och möjlighet att klara sitt uppehälle i Sverige, dels den egna förmågan att svara för sökandens boende och uppehälle. Sökanden skall på sätt som framgår av avsnitt 5.11.4 kunna visa anknytningspersonens försörjningsförmåga eller att en undantagssituation föreligger.

De nämnda frågorna menar kommittén i de flesta fall bör kunna ge tillräckligt underlag för en bedömning av om förutsättningar för uppehållstillstånd föreligger. Liksom idag kan t.ex. oklara omständigheter eller disparata svar föranleda kompletterande frågor. Att tillägga

är också att de arrangerade äktenskapen torde kräva vissa upplysningar också om när och hur överenskommelse om äktenskapet ingicks och i möjligaste mån ett klarläggande av att äktenskapet ingåtts med parternas fria vilja, se avsnitt 5.4.2.3.

#### *Kontroll genom registerutdrag*

En kontrollåtgärd i nuvarande utredning är de registerslagningar som under vissa förhållanden kan göras. Författningsstödet finns i lagarna och förordningarna om belastningsregister respektive misstankeregister. Anknytningspersonen tillfrågas om eventuella tidigare brott i syfte att förhindra att uppehållstillstånd ges om det finns påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för misshandel eller annan kränkande behandling i förhållandet. Registerkontroll görs bara om det finns särskilda skäl, t.ex. om något framkommit som ger anledning att misstänka tidigare relevant kriminalitet. Migrationsverket har direktåtkomst till registren och kan således, om särskilda skäl föreligger, kontrollera om anknytningspersonen dömts för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller har meddelats besöksförbud. Utlänningsnämnden har möjlighet att beställa utdrag med motsvarande innehåll.

Enligt kommitténs mening måste det vara svårt för en utredare att kunna uppfatta de tillfällen då resultatet av en registerslagning hade kunnat vara till nytta för sökanden. På så sätt vore det motiverat att ha en praxis enligt vilken sådan slagning alltid görs.

Mot ett sådant förslag kan anses tala skyddet för anknytningspersonens integritet. Sökanden är part i ärendet och kan få del av uppgifterna. Sådana överväganden gjorde att regeringen, i likhet med vad Anknytningsutredningen funnit men i motsats till NIPU:s uppfattning, begränsade rätten att göra kontroller till de fall då särskilda skäl föranleder det (prop. 1999/2000:43).

I de fall där snabb anknytning åberopas är det dock väsentligt att med rimliga medel söka minimera risken för att sökanden far illa i förhållandet. Eventuella brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken liksom meddelade besöksförbud skall således ha betydelse för bedömningen av om uppehållstillstånd skall ges. Kommitténs uppfattning är att det intresset väger så tungt i sammanhanget att kontroll av anknytningspersonens eventuella förekomst i belastnings- och misstankeregistren alltid bör göras. Med en sådan ordning, där anknytningspersonen naturligtvis informeras om att utdrag kommer att hämtas in, behöver personerna i fråga inte uppleva att de till skillnad från andra misstänks för brott. Av samma skäl menar kommittén att en

kontroll av om anknytningspersonen tidigare varit gift alltid bör göras i folkbokföringsregistret.

### *Migrationsverkets utredning*

Som Anknytningsutredningen och NIPU tidigare funnit måste den utredning som skall göras i många fall tjäna på att vara muntlig, framför allt inför det första uppehållstillståndet. Kontakterna med Migrationsverkets handläggare och beslutsfattare visar otvetydigt på detta. De visar emellertid även på vissa andra förhållanden.

För det första bör det, trots den starka presumtion för muntlighet som tidigare påtalats, finnas fall då muntlig utredning bedöms som uppenbart onödig. Framstår förhållandet utan större tvekan som i sammanhanget godtagbart bör utredningen kunna vara huvudsakligen skriftlig och på så sätt frikoppla resurser som behövs till andra mer komplicerade utredningar. Inom Migrationsverket har för övrigt genomförts en mindre studie av i hur många av ett visst antal fall skriftliga utredningar skulle kunna förordas. Förutsatt att den utvärdering av studien som skall göras inte kommer att peka på annat vill kommittén därför påtala att förutsättningarna för i vart fall delvis skriftliga utredningar kan vara större än vad som hittills ansetts utan att detta leder till försämrad utredningskvalitet.

För det andra framstår det som ganska tydligt att utredningarnas omfattning och genomförande måste kunna få variera, även vid förlängningsansökan och ansökan inför permanent uppehållstillstånd. Problem som kan behöva fångas upp framkommer naturligtvis lättast vid personlig kontakt mellan handläggaren och den ena eller båda parterna. I fall då inga indikationer på problem framkommit kan en mer summarisk utredning räcka.

Som utgångspunkt för Migrationsverkets prövning av de snabba anknytningarna föreslår kommittén därför följande. Anknytningspersonen kallas inför det första uppehållstillståndet till intervju på Migrationsverket eller, om det bedöms vara tillräckligt, att inställa sig på verket med ifyllt frågeformulär och de övriga handlingar som krävs för att enligt dagens modell för ”receptionsansökan” underteckna en sanningsförsäkran beträffande de uppgifter som lämnats. Att kalla till intervju skall inte underlåtas om någon omständighet talar mot skriftlig utredning.

Vid förlängningsansökan torde i många fall en receptionsansökan med förfrågan om huruvida ekonomiska och andra förhållanden ändrats och undertecknade av sanningsförsäkran vara tillräcklig. Till detta tillfälle har Migrationsverket också gjort kontroller med socialnämnden

och försäkringskassan beträffande de förhållanden som redovisas i avsnitt 5.11.4. Bedöms en intervju krävas torde parterna också behöva intervjuas separat.

Samma bedömning som för förlängningsansökan görs vid ansökan inför det permanenta uppehållstillståndet.

Som framgår av avsnitt 5.4.2.3 måste utrymmet för huvudsakligen skriftlig utredning vara begränsat när det gäller den första prövningen av ett arrangerat äktenskap.

Utredningen kan även med kommitténs förslag alltjämt framstå som omfattande. Den innebär likväl en inte oväsentlig reducering av dagens seriositetsprövning genom att dels utredningens omfattning minskar, dels själva förfarandet blir flexiblere. Att utredningen blir mindre omfattande skall inte heller behöva innebära att det inte ges möjlighet att beakta skyddsaspekten; tvärtom kan som sagt koncentrationen bli större på de fall då detta är relevant. Dessutom kan tilläggas att utlänningslagstiftningen varken kan eller bör vara det centrala instrumentet för att skydda utsatta parter. Kommittén menar att därmed såväl integritetsskäl som handläggningsskäl talar för den föreslagna ordningen. Med en insikt om de begränsade möjligheterna att skapa ett system fritt från möjligheter till missbruk handlar prövningen till stor del om att söka upptäcka omständigheter som någorlunda tydligt talar emot att uppehållstillstånd skall beviljas. En sådan prövning – som inkluderar både skyddsaspekt och motverkande av skenförhållanden – handlar mer om att uppehållstillstånd skall ges om särskilda skäl ej talar däremot än att ett förhållande uttryckligen skall kunna bedömas som något som anses vara ”seriöst”. Detta bör avspeglas också i lagtexten.

#### *Utlandsmyndigheternas utredning*

När det gäller utlandsmyndigheternas utredning bör denna som nämnts regelmässigt vara muntlig. Personlig kontakt är vid det tillfället viktig med hänsyn till den information som måste ges sökanden om innebörden och tänkbara följder av den uppskjutna invandringsprövningen och försörjningskravet. Vilka frågor som ställs kan lämpligen anpassas till omfattningen av Migrationsverkets utredningar framöver.

Det som genomgående togs upp av Migrationsverkets enheter var dock kvaliteten på utlandsmyndigheternas utredningar. Det är tydligt att kvaliteten varierar mycket och att skriftliga utredningar förekommer i större utsträckning än hos verket. Kommittén kan dela enheternas ifrågasättande av huruvida utlandsmyndigheterna i tillräcklig utsträckning nåtts av information om syftet med de ändringar i

utlänningslagen som nyligen gjorts liksom verkets synpunkter på vad som är väsentligt att få fram för att kunna genomföra en meningsfull utredning med anknytningspersonen i Sverige. Att detta är fallet trots att personalen på utlandsmyndigheterna omfattas av utbildningsinsatser torde ha att göra med att de tidsbegränsade stationeringarna.

De olika enheternas synpunkter är i denna del ganska entydiga. Av dessa drar kommittén slutsatsen att det från regeringens sida måste vidtas ytterligare åtgärder för att utlandsmyndigheternas utredningar skall förbättras och tillgodose syftena med hela prövningen. Huruvida den information som är nödvändig skall ges genom skriftliga kontakter, personliga utbyten eller båda dessa kan lämpligen avgöras av regeringen efter samråd med Migrationsverket. Informationen bör i vilket fall som helst handla om t.ex. de problem som verket erfar i intervjuerna här hemma, vilka frågor som skall ställas, vikten av att söka utreda sökandens fria vilja, det väsentliga i valet av vem som genomför intervjun, valet av tolk, att ingen släkting skall tillåtas närvara under intervjun, information till sökanden om dels den uppskjutna invandringsprövningen och eventuella följder av att anknytningen brutits eller försörjningen inte fullgjorts, dels vad innebörden är av att han eller hon skriver på en fullmakt för anknytningspersonen eller någon annan, m.m.

Utan denna information till utlandsmyndigheterna menar kommittén att prövningen haltar kraftigt.

#### *Informations- och utbildningsinsatser*

Kommittén vill avslutningsvis påtala att det skyddsintresse som är ett av motiven bakom en prövning av oetablerade förhållanden även på andra sätt gör sig gällande i såväl migrations- som integrationshänseende. Vissa av de problem som under de senaste åren aviserats av våra myndigheter när det gäller framför allt unga invandrarkvinnor, t.ex. tidiga äktenskap och avbruten skolgång, kan ha att göra med bristande stöd i den svåra konfliktsituation den unga personen kan befinna sig. Problemen har fått ökad uppmärksamhet.

Kommittén vill betona vikten av att alla som söker uppehållstillstånd i vårt land får en fyllig men väl anpassad information om rättigheter och skyldigheter i vårt land. Informationen bör också förmedlas via skolor och föreningar, däribland invandrarnas egna föreningar och kvinnoorganisationer. De svenska värderingarna, liksom svenska språket bör värnas, samtidigt som mångfalden av idéer och kulturer finns sida vid sida i vårt samhälle. Barns och ungas rätt till utbildning, individers rätt till självständiga beslut och egna livsval samt



respekten för alla människors lika värde är några av de grundläggande värderingar som växt fram i vårt samhälle som inte får inskränkas. Det innebär att informationen måste ta en tydlig utgångspunkt i det omfattande arbete för integration som bygger på respekt för mångfalden och alla människors lika värde och som är en tvåvägsprocess. Genom de konventioner och internationella överenskommelser som Sverige biträtt är de mänskliga rättigheterna manifesterade i de svenska grundlagarna.

Det ska också sägas att det inte är i första hand genom information som dessa förhållanden ska förmedlas utan genom möten mellan människor. Det är i dessa möten som individer får möjlighet att utveckla och förändra sina attityder och värderingar.

Lagstiftningen måste fortlöpande ses över för att ge skydd, särskilt för barn och kvinnor – där förtrycket fortfarande är störst. Stöd måste ges till dem som riskerar bli utsatta. Informationen och mötestillfällen måste också inkludera kunskap och erfarenhetsutbyte mellan religioner, olika traditioner och kulturer. Skolor, invandrarföreningar, men också folkrörelser som fackföreningar, idrottsrörelse, trossamfund m.fl. ska dras djupare in i detta arbete. Regeringen bör ge Integrations- och Migrationsverken tydligare uppdrag för att ge information, kunskap och stöd i detta arbete.

## 5.4.2 Arrangerade äktenskap

**Kommitténs förslag:** Arrangerade äktenskap som utgör en snabb anknytning och som ingåtts efter det att anknytningspersonen bosatt sig i Sverige skall bedömas efter samma kriterier som andra snabba anknytningar. De förändringar av prövningen som föreslagits under 5.4.1 skall gälla även vid arrangerade äktenskap, dock att vid arrangerade äktenskap Migrationsverkets utredningar som regel skall vara muntliga. Vid arrangerade äktenskap blir utrönandet av parternas fria vilja liksom informationen från myndigheternas sida särskilt viktig.

### 5.4.2.1 Definition och avgränsning

Under arbetets gång har det flera gånger blivit uppenbart att olika associationer görs och olika innebörd läggs i begreppet arrangerade äktenskap. De äktenskap som omfattas av kommitténs uppdrag gäller de äktenskap som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster. Det gäller därmed inte de fall då t.ex. en svensk(född) man tar en kvinna till Sverige för äktenskap, kanske efter förmedling

genom tredje man, eftersom det inte kan sägas vara en del av det svenska kulturmönstret att äktenskap ordnas på annat sätt än genom gemensamt engagemang av parter som känner varandra och ingår äktenskap av fri vilja. Begreppet arrangerat syftar inte på att det skulle vara iscensatt på så sätt att det rör sig om ett skenäktenskap, dvs. tillkommet för att kringgå invandringsregleringen. Att skenäktenskap sedan kan förekomma bland arrangerade äktenskap såväl som bland andra är en annan sak. Begreppet syftar i stället på att någon annan än de blivande makarna – ofta parternas familjer eller andra släktingar – på något sätt och med något slags rättfärdigande utsett just dem att bli makar.

Arrangerade äktenskap kan vara av olika slag och är inte detsamma som tvångsäktenskap. I den mån det framkommer att någon av parterna ingått äktenskapet mot sin vilja skall ansökan om uppehållstillstånd avslås. Det utesluter å andra sidan 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.

#### 5.4.2.2 Struktur och förekomst

Kommittén har genom dels redan befintligt, dels under utredningen inhämtat faktaunderlag kunnat få en bild av hur förhållandena i många fall ser ut kring ett arrangerat äktenskap och vad som kan anses vara för- eller nackdelar med dessa. I kapitel 4 finns redovisat vad som genom bl.a. Anknytningsutredningens undersökningar, kommitténs utfrågning och kontakterna med Migrationsverket framkommit i denna fråga. Sammanfattningsvis kan följande sägas om struktur och förekomst.

Arrangerade äktenskap är vanliga i vissa delar av världen. De är vanliga i kulturer som typiskt sett är mer familjeorienterade än den västerländska. Familjen och samhället i övrigt är ibland hierarkiskt organiserade efter generations- och könstillhörighet. Familjen är grundenheten i samhället, och individen deltar i samhället först och främst som medlem av en familj. Äktenskapet är därför en allians mellan familjer, och parternas familj- och gruppstillhörighet är ofta viktigare än individuella personlighetsdrag. Eftersom flera generationer ibland bor tillsammans i storhushåll skall en make eller maka passa in i helheten. Vad som kan anses förnuftigt definieras utifrån familjens behov.

Familjen har både rätt och plikt att få till stånd ett passande giftermål för barnen och därmed säkra deras framtid. Särskilt flickorna

är beroende av att gifta sig för att klara sig ekonomiskt. Ofta är hela släkten engagerad i arrangemanget.

Inom vissa kulturer är giftermål inom släkten vanligt. Familjebanden stärks således genom de äktenskapliga banden. Att familjerna känner varandra kan upplevas som en trygghet både för den enskilde och familjen, men kan också göra det svårare att bryta upp från ett konfliktfyllt förhållande. Att gifta sig inom släkten har också setts som ett sätt att säkra att egendom stannar inom familjen.

De samhällen där arrangerade äktenskap förekommer är ofta patriarkaliska. Mannen och kvinnan har olika roller som skall komplettera varandra. Det är också samhällen där ära och skam är centrala värden. Alla familjens medlemmar har ett ansvar för att bidra till familjens ära. Mannen skall kunna försörja sin familj. Kvinnan förväntas tillfredsställa mannen och skall vara oskuld när hon gifter sig. För att inte riskera kvinnans ära får parterna knappt träffas före giftermålet.

Traditionen med arrangerade äktenskap lever också bland familjer eller enskilda som utvandrat till väst. I flera länder har man dock kunnat se att mönstren delvis förändrats genom assimilering; det blir i vissa grupper mindre vanligt förekommande, och i andra fall blir barnen mer än tidigare involverade i arrangemanget. Arrangerade äktenskap tillämpas av invandrare från t.ex. Pakistan, Indien, Marocko, Tunisien, Turkiet och av tamiler från Sri Lanka. Det förekommer också i t.ex. Afghanistan, Iran, Irak, Somalia, Etiopien, Libanon, Saudi-Arabien och bland muslimer i det tidigare Jugoslavien.

Gemensamt för de olika formerna av arrangerade äktenskap 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 äktenskapet 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 förekommer 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. En annan företeelse är att flickor i Sverige med invandrarbakgrund får resa till sitt eller föräldrarnas hemland för att introduceras för en blivande make.

En del av de arrangerade äktenskapen ingås genom ombud (s.k. fullmaktsäktenskap). I dessa fall förekommer det att parterna aldrig träffats eller träffats i väldigt liten utsträckning.

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. För att uppehållstillstånd skall beviljas krävs dock att det kan konstateras att det verkligen är en del av ett traditionellt kulturmönster, vilket då blir en förklaring till att parterna inte närmare känner varandra.

#### 5.4.2.3 Prövningen av arrangerade äktenskap

Givetvis förekommer i såväl arrangerade äktenskap som andra förhållanden såväl positiva som negativa erfarenheter. Vad kommittén enligt sina direktiv har att överväga är huruvida seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kan förbättras.

Liksom i fråga om den prövning som skall göras beträffande snabba anknytningar i allmänhet blir det därmed väsentligt att ta ställning till vad som i den prövningen skall anses utgöra ett förhållande som kan ligga till grund för ett uppehållstillstånd. Då gäller till att börja med de utgångspunkter som gäller för alla snabba anknytningar och som kommittén har definierat i avsnitt 5.4.1. Som där nämnts syftar utredningen till att upptäcka skenförhållanden och i övrigt bedöma om förhållandet kan anses anknytningsgrundande.

I äktenskap som inte är arrangerade anses det därför rimligt att kräva att parterna känner varandra, att de delar varandras uppfattning om hur de skall leva ett liv tillsammans och att de har träffats i tillräckligt stor utsträckning för att ha kunnat få en riktig bild av den andres personlighet. Eftersom hänsyn enligt riksdagens och regeringens tidigare bedömningar skall tas till sedvänjor inom andra kulturer har det i arrangerade äktenskap inte ansetts kunna ställas samma krav på att parterna skall känna varandra.

Kommittén har inget att erinra mot att vissa kulturella hänsyn kan tas i den prövning som skall göras. De kulturella hänsynen är emellertid inte de enda som är värda att ta, vilket är en del av förklaringen till att kommittén trots tidigare gjorda utredningar och uttalanden fått att titta särskilt på prövningen vid dessa äktenskap.

De hänsynstaganden som görs idag har i praktiken lett till att alla arrangerade äktenskap – från länder i vilka dessa verkligen utgör en del av kulturen – godtas som anknytning. Det är bara om det uttryckligen framkommer att det strider mot någon parts vilja som avslag ges.

Kommittén vill ifrågasätta om detta är rimligt. Ifrågasättandet beror dels på att det även bland arrangerade äktenskap förekommer att äktenskapet ingåtts bara för att ge ena parten uppehållstillstånd – vilket dessutom från såväl organisationer som myndigheter uppgetts ha blivit vanligare – dels att skyddsaspekten i dessa fall gör sig gällande med större styrka än i många andra förhållanden. Än en gång kan det betonas att så inte är fallet beträffande alla arrangerade äktenskap, men den bild som kommittén från olika håll fått när det gäller framför allt kvinnans situation i dessa förhållanden är entydig och kan inte anses vara positiv. Det har lett kommittén till följande slutsatser.

För det första är det inte rimligt att intresset av att förhindra skenförhållanden i stort sett inte alls kan beaktas i dessa fall. I de fall äktenskapet ingåtts efter det att anknytningspersonen bosatt sig i Sverige finns det ingen anledning att i fråga om parternas kännedom om varandra ställa andra krav än vad som görs på andra snabba anknytningar. I de fallen skiljer sig sättet att ingå äktenskap många gånger inte nämnvärt från hur t.ex. svenska män genom kontaktförmedling med utlandet inleder kontakt med någon kvinna som de aldrig eller endast i begränsad utsträckning träffat tidigare. Vad som möjligen kan sägas är att parterna i det arrangerade äktenskapet vet mer om varandras familjer än i de andra förhållandena, men å andra sidan också att de själva har träffats eller haft kontakt i ännu mindre utsträckning. Det är i vart fall inte tal om någon återförening av familjer utan om bildande av ett nytt förhållande. Det finns då inte heller samma anledning att göra någon annan bedömning av de krav som kan ställas på att parterna faktiskt skall känna varandra och ha träffats i viss utsträckning för att förhållandet skall bedömas som anknytningsgrundande. Detta är varken ogörligt eller orimligt. Det leder till bl.a. att fullmaktsäktenskap i de flesta fall inte kan anses utgöra ett äktenskap som kan grunda rätt till uppehållstillstånd.

I de fall äktenskapet har ingåtts redan innan anknytningspersonen bosatte sig i Sverige ter sig situationen något annorlunda, även om det naturligtvis finns möjlighet att ingå skenäktenskap även på detta vis. Det är i de här fallen mer sannolikt att makarna haft viss kontakt före vigseln och att de t.ex. båda närvarat vid denna. Den situationen att makarna inte stadigvarande sammanbott utomlands trots att de redan då var gifta kan uppkomma t.ex. om äktenskapet arrangeras då båda makarna är utomlands men på olika håll.

För det andra har som nämnts såväl riksdag som regering flera gånger tidigare konstaterat att undersökningar tyder på att det finns kvinnor i de arrangerade äktenskapen som far illa. Det intrycket har bekräftats i kommitténs utredning. Utan att påstå att detta är något unikt för arrangerade äktenskap kan man fråga sig – med vetskap om

att många kvinnor i dessa förhållanden har en mycket undanskymd roll och begränsade möjligheter att få sin vilja beaktad – hur många gånger detta måste konstateras för att någon egentlig hänsyn till kvinnorna skall tas. De ändringar som i skyddshänseende genomfördes den 1 juli 2000 har nog så svårt att få genomslag i arrangerade äktenskap, eftersom det av tidigare redovisade skäl är svårt att utreda kvinnornas egen vilja och eventuella senare problem. Det skyddsbehov som låg bakom ändringarna är minst lika starkt beträffande många arrangerade äktenskap som andra förhållanden.

Kommittén menar att skyddsaspekten och det hänsynstagande som ligger däri måste få väga lika tungt som hänsynstagandet till andra sedvänjor. Även detta är därför ett skäl för att göra det kulturella hänsynstagandet enbart i de fall äktenskapet ingåtts före anknytningspersonens bosättning i Sverige, och att bedöma äktenskap som ingåtts därefter efter samma principer som gäller för andra snabba anknytningar. Den – om än ibland begränsade – kontakt som makarna då får antas ha haft med varandra före vigseln bäddar trots allt för viss möjlighet för båda parter att bilda sig en egen uppfattning och göra sin vilja gällande.

Det faktum att unga personer bosatta här i landet lovas bort och mot sin vilja gifts bort med personer bosatta utomlands är också ett starkt argument för att övergå till den syn kommittén förordat ovan.

Kommittén har ovan under 5.4.1 föreslagit vissa förändringar av den prövning som skall göras vid snabba anknytningar i allmänhet. Dessa skall gälla även för arrangerade äktenskap, dock att vid arrangerade äktenskap utredningarna som regel skall vara muntliga. Att utröna hur och när arrangemanget gjorts och framför allt parternas fria vilja är särdeles viktigt i dessa fall, liksom att myndigheterna ger adekvat information.

De föreslagna ändringarna kan göra prövningen vid arrangerade äktenskap bättre genom att utredningen i större utsträckning kan beakta relevanta omständigheter och uppmärksamma för prövningen relevanta problem. De torde dessutom på ett bättre sätt än nuvarande ordning beakta det åtagande som gjorts i FN:s kvinnokonvention i fråga om kvinnors lika rätt i äktenskapsfrågor och andra familjerättsliga frågor.

När det gäller de arrangerade äktenskapen har kommittén mottagit förslag på andra åtgärder, t.ex. möjligheten att så som förekommer i vissa andra länder ha en högre åldersgräns för parterna eller krav på att vistelsen i Sverige skall ha varat viss tid för att familjeåterförening skall tillåtas. Sådana åtgärder skiljer enligt kommitténs uppfattning ut de arrangerade äktenskapen från andra förhållanden på ett sätt som det inte finns fog för. Med det förslag som kommittén redogjort för ovan får man i stället en bedömning av arrangerade äktenskap som närmar

sig den som gäller för andra förhållanden. Därutöver har förts på tal att sökanden alltid *skall* få del av det material som finns i ärendet, t.ex. registerutdrag. Kommittén delar dock de bedömningar som därvid tidigare gjorts och som innebär att sökanden – genom information om *möjligheten* att få del av material om han eller hon önskar – får anses ges ett tillräckligt skydd. Ett annat synsätt skulle betydligt fördröja handläggningen, eftersom intervjun med anknytningspersonen i de flesta fall hålls efter det att utredningen vad gäller sökanden har avslutats.

### 5.4.3 Sambor till andra EU-medborgare som är bosatta i Sverige

**Kommitténs bedömning:** En sambo i en snabb anknytning till en EU-medborgare i Sverige, vilken utnyttjat den fria rörligheten, skall även fortsättningsvis genomgå samma slags prövning som görs vid andra oetablerade förhållanden.

Makan eller maken till en EU-medborgare (här avses även EES-medborgare) som bor i Sverige och som omfattas av 1968 års EG-förordning om arbetskraftens fria rörlighet genomgår ingen seriositetsprövning alls. Det har nämligen inte ansetts finnas något utrymme för sådan prövning enligt EG-reglerna. Prövningen av en EU-medborgares sambos rätt att komma hit görs dock enligt utlänningslagen, eftersom samborna inte omfattas av EG-reglerna. En sambo i en snabb anknytning får därför tidsbegränsat uppehållstillstånd först efter en seriositetsprövning, medan en "etablerad sambo" ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd omedelbart.

Att en "EU-sambo" som är en snabb anknytning seriositetsprövas har varit föremål för viss diskussion. Den ordning som tillämpas har dock bekräftats av Utlänningsnämnden med hänvisning till att EG-reglerna inte ger något utrymme för prövning av en sambos rätt att komma hit.

I EG-domstolens dom i fallet Nederländska staten mot Ann Florence Reed (59/85 1986 ECR 1283) finns en del uttalanden av intresse. Målet gällde en brittisk kvinna som med stöd av 1968 års EG-förordning ansökte om uppehållstillstånd som sambo till en i Nederländerna boende och arbetande brittisk man.

Domstolen konstaterade till att börja med, att det inte förelåg något tecken på allmän utveckling i samhället som skulle motivera en extensiv tolkning av begreppet "make" till att omfatta en sambo. I detta avseende skulle alltså förordningen *inte* tolkas så att en person, som har

ett fast samboförhållande med en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och anställd i en annan medlemsstat, under vissa omständigheter skall likställas med "make". Det innebär att domstolen i den delen gick på samma linje som den nederländska staten. Staten hade anfört bl.a. att det för att under hänvisning till "utvecklingen av uppfattningen på det sociala och rättsliga området" göra en dynamisk tolkning av en bestämmelse som har direkt effekt i varje medlemsstat måste krävas en liknande utveckling inom hela gemenskapen.

Domstolen bedömde därefter om staten agerat i strid mot EG-fördragets diskrimineringsförbud. Rätten enligt EG-förordningen om arbetskraftens fria rörlighet att ta med sig vissa familjemedlemmar tillkom i Nederländerna inte de egna medborgarna och inte heller utlänningar med uppehållstillstånd. Däremot tilläts enligt nationell lag – under förutsättning att det var ett fast förhållande – uppehåll för sambor till nederländska medborgare.

EG-förordningen om arbetskraftens fria rörlighet föreskriver att en medborgare i en annan medlemsstat i värdlandet skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare. Begreppet "sociala förmåner" omfattar alla de förmåner "som, med eller utan anknytning till ett anställningsavtal, i allmänhet tillerkänns inhemska arbetstagare, ..... och vars utsträckning till att gälla även arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater således kan antas underlätta deras rörlighet inom gemenskapen". Domstolen ansåg att en migrerande arbetstagares möjlighet att erhålla tillstånd för sin sambo att uppehålla sig där tillsammans med arbetstagaren, kan bidra till att denne integreras i värdlandet och således till att genomföra fri rörlighet för arbetstagare. Den möjligheten skulle därför omfattas av begreppet "sociala förmåner". En medlemsstat som ger sina inhemska arbetstagare en sådan förmån (möjligheten att få tillstånd för sambo) kan således inte neka arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater samma förmån utan att överträda diskrimineringsförbudet.

Vad innebär då domen för svensk utlänningsrätt? Vad den anger är att andra EU-medborgare skall ges samma förmåner som svenska medborgare. Så sker också enligt svensk rätt. Den seriositetsprövning och uppskjutna invandringsprövning som en EU-sambo (snabb anknytning) blir föremål för gäller också för en snabb anknytning för svenska medborgare. Om samboförhållandet är etablerat görs inte prövning i något av fallen.

Prövningen av snabba anknytningar kan därför inte anses strida mot EG-rätten i dessa fall. En annan sak är att det oavsett detta kan vara logiskt att avstå från prövningen beträffande sambor till EU-medborgare, eftersom utvecklingen nu – 15 år efter den refererade domen – kan hävdas gå mot likställdhet mellan äktenskap och andra



förhållanden. Likväl är det närmast de etablerade förhållandena – äktenskap eller äktenskapsliknande – som avses i EG:s rättsakter. Ingåendet av äktenskap måste trots allt, med de rättsverkningar det för med sig, anses vara ett större steg att ta än att bara sammanbo och därmed ett steg längre bort från eventuella skenförhållanden. Det arbete som pågår med att utforma gemensamma regler för alla unionsmedborgare som utnyttjat den fria rörligheten torde kräva en definition av vilka förhållanden utöver äktenskap som avses omfattas. Av dessa skäl finns det enligt kommitténs mening anledning att i detta avseende avvakta den fortsatta EU-utvecklingen och behålla en prövning även i dessa fall.

## 5.5 Minderåriga barn

**Kommitténs förslag:** För att ge möjlighet till en flexiblare tillämpning i svensk rätt och få överensstämmelse med förslaget till EG-direktiv om familjeåterförening skall kravet på att barnet är eller har varit hemmavarande upphöra. I övrigt stämmer svenska regler med internationella åtaganden och vad som kan anses vara rimligt. Genom att kravet på att barnet har varit hemmavarande upphör finns inte längre något uttryckligt behov av någon specialreglering för barn under 18 år som adopterats.

Ändringarna år 1997 innebar att åldersgränsen för barn sänktes från 20 år till 18 år och att barnet skall vara eller ha varit hemmavarande hos föräldern. Även före ändringen vägdes i prövningen in vilken kontakt som funnits mellan förälder och barn, men denna praxis hade egentligen inte stöd i förarbetena. Utöver de nämnda kraven gäller fortfarande att barnet skall vara ogift. Ändringen av åldersgränsen ligger i linje med att FN:s barnkonvention, och även i andra internationella dokument bedöms individer som vuxna när de fyllt 18 år. Samma åldersgräns eller lägre liksom krav på att barnet är ogift gäller också i de flesta andra europeiska länder.

Enligt förslaget till EG-direktiv om familjeåterförening skall sannolikt uppehållstillstånd ges till minderårigt barn till förälder i ett medlemsland. Barnet får inte ha uppnått legal myndighetsålder i medlemslandet eller vara gift.

För att ge möjlighet till en flexiblare tillämpning i svensk rätt och få överensstämmelse med förslaget till EG-direktiv bör kravet på att barnet har varit hemmavarande upphöra. I övrigt stämmer svenska regler med internationella åtaganden och vad som kan anses vara rimligt. Åldersgränsen på 18 år bör behållas med hänsyn till att detta är

en tidigare anpassning till FN:s barnkonvention och övriga länder inom EU.

Den 1 juli 2001 trädde en ny lydelse av 2 kap. 4 § första stycket UtIL i kraft som innebär att möjligheten att ge uppehållstillstånd till barn under 18 år som adopterats regleras särskilt i en ny punkt, 2 a. Genom att kommittén föreslår att kravet på att barnet skall ha varit hemmavarande skall upphöra, kan alla adopterade barn under 18 år bedömas enligt samma punkt som andra minderåriga barn. Behovet av specialreglering har alltså upphört.

En förutsättning för att anknytning genom adoption skall anses föreligga är att adoptionsbeslutet meddelats av svensk domstol eller att ett utländskt adoptionsbeslut gäller i Sverige enligt internationellt privaträttsliga regler. Med det ändringsförslag som kommittén ger av 2 kap. 4 § UtIL behöver detta inte uttryckligen anges. Däremot har tidigare erfarenheter från praxis visat att det uttryckligen bör anges att den anknytning som har uppkommit genom ett adoptionsbeslut meddelat av svensk domstol skall godtas i ärendet om uppehållstillstånd. Liksom tidigare är det alltså så, att utlänningsmyndigheterna är förhindrade att pröva om en adoption som meddelats av svensk domstol tillkommit främst för att försöka kringgå utlänningslagstiftningen. Sådan prövning kan dock göras när adoptionsbeslutet meddelats utomlands.

## 5.6 Nära anhöriga utanför kärnfamiljen

**Kommitténs förslag:** Föräldrar och ogifta barn över 18 år skall kunna ges uppehållstillstånd om de är beroende av anknytningspersonen eller om andra särskilda skäl föreligger. Andra särskilda skäl skall utgöras av särskilt ömmande omständigheter, t.ex. att sökanden utgör ”sista länk”. Kraven på hushållsgemenskap, beroende redan i hemlandet och snar ansökan skall upphöra. För övriga nära anhöriga utanför kärnfamiljen förutsätts att synnerliga skäl för uppehållstillstånd föreligger. Med synnerliga skäl avses närmast ”sista länk”. Behovet av familjekontakt i den gruppen bör i första hand upprätthållas genom besök. Kraven på hushållsgemenskap, beroende redan i hemlandet och snar ansökan skall även här upphöra. – Innan ett ensamkommande barn beviljas uppehållstillstånd skall bedömningen av om anknytningspersonens hem är lämpligt vara gjord och socialnämndens medgivande att ta emot barnet lämnat.

Inom denna grupp finns de kategorier anhöriga för vilka förutsättningarna att invandra på grund av anknytning förändrades mest genom

1997 års ändringar. Här återfinns alla andra nära anhöriga än partner och minderårigt barn. Det är i första hand föräldrar, syskon och ogifta barn över 18 år som avses.

Genom ändringarna år 1997 infördes ett uttryckligt krav på att sökanden skall ha ingått i samma hushåll som anknytningspersonen i Sverige. Detta har i förarbetena preciserats så att någon form av beroendeförhållande som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda krävs. Hushållsgemenskapen skall enligt förarbetena ha förelegat omedelbart före anknytningspersonens flytt till Sverige och ansökan skall göras relativt snart efter dennes bosättning i Sverige. Den tiden har i praxis bestämts till ungefär högst tio månader. Uppehållstillstånd för "sista länk" togs bort och för dessa liksom för andra anhöriga som inte uppfyller kravet på hushållsgemenskap krävs enligt förarbetena synnerliga skäl i form av udda och ömmande omständigheter.

Från samtliga de organisationer och myndigheter som kommittén kommit i kontakt med och inhämtat faktaunderlag ifrån har den uppfattningen framförts att ändringarna år 1997 ledde till en alltför stelbent och snäv reglering. Den samlade erfarenheten från dessa organisationer och myndigheter är så stor att de effekter som rapporterats utan tvekan kan läggas till grund för kommitténs bedömning. De tydligaste effekterna som påtalats är följande.

Barn som är över 18 år och som inte omedelbart före föräldrarnas utvandring ingick i samma hushåll som dessa har fått det svårt att återförenas med föräldrarna. Detsamma gäller syskon som inte uppfyller kravet på hushållsgemenskap samt föräldrar, vars beroende av barnet i Sverige ofta inte har uppkommit förrän mer eller mindre lång tid efter barnets bosättning i Sverige.

Ändringarna har enligt kommitténs uppfattning fått vissa konsekvenser som inte kan anses acceptabla ur humanitär synvinkel. För att upprätthålla en humanitär migrationspolitik krävs regler som ger tillämparen ett större utrymme för hänsyn till speciella situationer och för undantag när så är påkallat. Att den inre kretsen av en familj kan hållas samman är väsentligt för att de som av olika, mer eller mindre trängande skäl lämnat sitt land skall kunna anpassa sig till ett nytt land, ett nytt språk och en helt ny miljö. Ibland kan närheten till den närmaste familjen vara en absolut förutsättning för utlänningens anpassning och välbefinnande. För de i hemlandet kvarvarande kan dessutom situationen efter hand förändras på sätt som gör att det blir orimligt att inte tillåta en återförening. Att i sådana fall alltid kräva synnerliga skäl i form av udda och ömmande omständigheter är att gå för långt.

Ser man till övriga europeiska länder kan man konstatera att möjligheterna för anhöriga utanför kärnfamiljen att invandra är ganska

begränsade. Det ställs generellt sett krav på starka skäl, ofta i förening med ett försörjningskrav. Inte heller Europakonventionen eller annan internationell rätt ger någon uttrycklig rätt till familjeåterförening utöver kärnfamiljen. De svenska reglerna bör ändras och utformas utifrån kommitténs i följande avsnitt gjorda bedömning av vilka som under vissa förhållanden bör få invandra som anhöriga vid sidan av kärnfamiljen.

Den lagstiftningsteknik som kommittén föreslår skiljer sig från den som 1997 års ändringar i utlänningslagen innebar. Förslaget betyder till viss del att uttryckliga kriterier får vika för mer skönmässiga sådana. Det leder också till ett större behov av vägledande avgöranden. Dessa kommer, med ett ikraftträdande av NIPU:s förslag till ny utlänningslag, att ges av de allmänna förvaltningsdomstolarna i stället för Utlänningsnämnden och regeringen.

### 5.6.1 Barn över 18 år

För barn över 18 år menar kommittén att det skall finnas utrymme för hänsyn i särskilda fall då barnet av någon anledning inte kunnat flytta samtidigt som föräldrarna eller då det av någon annan anledning inte var aktuellt då. Något slags beroende av föräldrarna eller andra särskilda skäl skall finnas för att skäl för uppehållstillstånd skall föreligga, men detta kan ha uppkommit efter det att föräldrarna flyttat. Det skall alltså inte ovillkorligen krävas att hushållsgemenskap förelegat omedelbart före föräldrarnas flytt. Det behöver heller inte röra sig om ett rent ekonomiskt beroende. Tvärtom bör ju ett vuxet barn i de flesta fall kunna antas ha förutsättningar att försörja sig själv. Beroendet bör ofta kunna antas vara mindre ju äldre barnet blir men kan, om det t.ex. rör sig om sjukdom, vara påtagligt även i andra fall.

Att barnet inte flyttat samtidigt som föräldrarna kan bero på t.ex. att barnet tidigare gjort militärtjänst eller fullgjort utbildning. Det kan också vara så att barnet genom sjukdom eller på annat sätt blivit beroende av hjälp först senare. Av betydelse för beroendebedömningen bör vara om barnet står utan möjlighet till hjälp från annan nära släkting som ingått i familjegemenskapen. Barnet skall dock vara ogift. "Andra särskilda skäl" bör endast utgöras av särskilt ömmande omständigheter, t.ex. att barnet utgör "sista länk" eller om beroendeförhållandet i undantagsfall är det omvända.

Förslaget till EG-direktiv anger som ett krav för uppehållstillstånd att det skall vara uppenbart att barnet av hälsoskäl inte kan försörja sig själv. Kommitténs mening är dock att det kan finnas fall då beroendet kommer av annat än hälsoskäl. Eftersom direktivförslagets

bestämmelser utgör minimiregler finns det utrymme för en sådan tillämpning.

Kommitténs förslag innebär i fråga om barn över 18 år sammanfattningsvis dels att kraven på hushållsgemenskap, beroende redan i hemlandet och snar ansökan nu upphör, dels att ett väsentligt beroendeförhållande eller andra särskilda skäl skall föreligga. Att kravet på hushållsgemenskap upphör innebär också att de uppehållstillstånd som ges till vuxna som adopterats kan ges med stöd av den punkt i 4 § som avser barn över 18 år.

Kommittén vill också påtala det förhållandet att långa handläggningstider i vissa fall har lett till att minderåriga barn hunnit fylla 18 år innan deras ansökan prövas och att deras ålder sedan utgjort grund för avslag. Ett sådant fall ledde i november 2001 Justitiekanslern till att kritisera Migrationsverket. För det fall en sådan ansökan inte kan behandlas med förtur innan sökanden fyllt 18 år måste enligt kommitténs mening rimligtvis sökandens ålder vid tiden för ansökan vara avgörande för bedömningen.

Att vissa särskilda villkor skall gälla för vuxna barn framgår av avsnitt 5.11.

### 5.6.2 Föräldrar

Även för föräldrar bör reglerna ge möjlighet till större flexibilitet än vad de gör idag. Föräldrar, inte minst de ensamstående, är sannolikt den grupp för vilken ändringarna år 1997 innebar störst förändring. Det är kanske också i den grupp det enligt kommitténs mening ter sig svårast att generellt kräva en snar ansökan och att beroende föreläggat redan i hemlandet.

I västerländska samhällen lever föräldrar normalt inte tillsammans med sina barn efter att dessa blivit vuxna och eventuellt bildat egen familj. Bilden ser emellertid annorlunda ut i andra delar av världen. Det innebär inte att det finns anledning eller skall finnas möjlighet för samtliga personer som ingår i en viss familjegemenskap att följa med när några ur gemenskapen lämnar hemlandet. Men det skall inte heller vara omöjligt att ta viss hänsyn till att andra kulturers familjegemenskap och därmed ibland beroendebild skiljer sig från vår egen. Ett sådant synsätt bör kunna leda till att föräldrar i vissa fall skall kunna ansluta sig till sitt eller sina barn i Sverige. Hänsynstagandet skall göras utifrån familjesituationen i det enskilda fallet. Det skall däremot inte innebära ett allmänt sett vidgat familjebegrepp för personer från vissa kulturkretsar.

Kommittén menar att föräldrar skall ha möjlighet att få uppehållstillstånd som anhöriga under samma förutsättningar som vuxna barn. Det innebär att ett väsentligt beroendeförhållande till barnet i Sverige eller andra särskilda skäl skall föreligga. Föräldrarnas ålder och beroende av just barnet i Sverige skall vara omständigheter av betydelse vid bedömningen. Om det är ett föräldrapar kan kravet på beroende ställas högre än om det rör sig om en ensamstående förälder, eftersom föräldrarna som utgångspunkt kan förväntas ta hand om varandra i den utsträckning som är möjlig. Det är svårt och dessutom olämpligt att slå fast en absolut åldersgräns, men ensamstående föräldrar som uppnått i vart fall 60-årsåldern kan på grund av hälsoskäl och försörjningssvårigheter ofta antas vara mer beroende av sina barn än yngre föräldrar. Men även en yngre, ensamstående förälder kan ha sådant behov. Detta kan gälla framför allt för ensamstående kvinnor i vissa länder, inte minst om de saknar andra nära släktingar i hemlandet som kan hjälpa till. "Andra särskilda skäl" kan endast utgöras av särskilt ömmande omständigheter, t.ex. att föräldern utgör "sista länk" eller om beroendeförhållandet i undantagsfall är det omvända.

Förslaget till EG-direktiv anger "beroende för sin försörjning" som ett krav för uppehållstillstånd, och föräldrarna skall dessutom sakna nödvändigt familjemässigt stöd i ursprungslandet. Av betydelse för beroendebedömningen bör därför vara om föräldern står utan möjlighet till hjälp från annan nära släkting som ingått i familjegemenskapen.

Enligt kommitténs mening kan det finnas fall då beroendet handlar om annat än ekonomiska förutsättningar. Eftersom direktivförslagets bestämmelser utgör minimiregler finns det utrymme för en sådan tillämpning.

Kommitténs förslag innebär i fråga om föräldrar sammanfattningsvis dels att kraven på hushållsgemenskap, beroende redan i hemlandet och snar ansökan försvinner, dels att ett väsentligt beroendeförhållande eller andra särskilda skäl skall föreligga.

Föräldrar till ett barn som är under 18 år och bosatt i Sverige bör inte heller fortsättningsvis ha någon ovillkorlig rätt att återförenas med barnet i Sverige. Om barnet saknar skyddsbehov bör barnet, förutsatt att detta är i enlighet med barnets bästa, i stället återförenas med föräldrarna där de befinner sig. Liksom tidigare skall beaktas bl.a. barnets anknytning till Sverige, situationen i det land föräldrarna vistas, föräldrarnas situation, orsaken till familjesplittningen m.m.

För såväl vuxna barn som föräldrar skall också avvägas om beroendet är sådant att bosättning skall beviljas eller om det handlar om ett behov av periodvis kontakt som kan upprätthållas genom ett tillstånd för besök.

Att vissa särskilda villkor skall gälla för denna kategori framgår av avsnitt 5.11.

### 5.6.3 Andra nära anhöriga än vuxna barn och föräldrar

Denna grupp kan utgöras av t.ex. syskon och mor- eller farföräldrar. Bland dem finns dels personer som i hemlandet tidigare har levt tillsammans med de släktingar som nu finns i Sverige, dels personer som inte levt tillsammans med dem men likväl på något sätt stått släktingarna i Sverige nära.

Som anförts ovan har olika kulturer olika familjegemenskaper. Därmed kan också en splittring av en gemenskap upplevas som besvärlig även om det handlar om att för svenska förhållanden relativt perifera släktingar som t.ex. kusiner lämnar gemenskapen. Sådana omständigheter bör enligt kommitténs mening i mycket begränsad utsträckning kunna beaktas när det gäller andra nära anhöriga än vuxna barn och föräldrar. En rimlig avvägning är att den återförening på grund av familjegemenskap som tillåts i stora drag anpassas till svenska familjeförhållanden. Synnerliga skäl – där ”sista länk” är det som närmast åsyftas – bör dock i undantagsfall kunna ge uppehållstillstånd. Kravet på synnerliga skäl innebär att den person som blivit ”sista länk” skall ha svårt att klara sig själv ensam i hemlandet. Sådana situationer skulle kunna uppstå t.ex. då föräldrarna i hemlandet avlider och ett eller flera syskon blir utan legal vårdnadshavare, eller då de andra syskonen i en syskonskara kunnat ansluta sig till familjen i Sverige eftersom de var minderåriga. I det senare fallet kan finnas återföreningsgrund även med hänvisning till att föräldrarna finns i Sverige. Saken får då bedömas utifrån vilka skäl som sammantaget föreligger. En annan situation kan vara att t.ex. en äldre moster eller faster blivit helt ensam och som kvinna under sådana omständigheter har svårt att klara sig. Rekvisitet ”synnerliga skäl” förutsätter en mycket strikt praxis. Behovet av familjekontakt bör annars i första hand upprätthållas genom att släktingarna besöker varandra antingen i Sverige eller, om möjligt, i hemlandet.

Kommitténs förslag innebär i fråga om andra nära anhöriga än vuxna barn och föräldrar att kraven på hushållsgemenskap, beroende redan i hemlandet och snar ansökan försvinner. Krav på synnerliga skäl skall i stället gälla.

Att vissa särskilda villkor skall gälla för denna kategori framgår av avsnitt 5.11.

### *Särskilt om minderåriga*

I utlänningslagen anges uttryckligen att i ett fall som rör ett barn särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (1 kap. 1 § andra stycket). Detta blir aktuellt inte minst i de fall då ett barn kommer ensamt till Sverige genom anknytning till t.ex. ett äldre syskon eller till en förälders syskon. Ett sådant barn har en särskilt utsatt ställning. Om uppehållstillstånd skall beviljas på sådan grund är det väsentligt att barnet kommer att bo i ett hem som är lämpligt för dess vård och fostran. Dessutom följer av 6 kap. 6 § socialtjänstlagen att ett barn inte utan socialnämndens medgivande får tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne.

Socialnämndens ansvar omfattar inte barn som ansöker om uppehållstillstånd från hemlandet utan enbart personer som vistas i kommunen. Tidigare erfarenheter har visat att bedömningen av om anknytningspersonens hem är lämpligt bör vara gjord och socialnämndens medgivande lämnat innan barnet beviljas uppehållstillstånd. En uttrycklig bestämmelse om detta bör med hänsyn till barnets bästa tas in i utlänningslagen.

För att medgivande skall kunna lämnas beträffande barn som ansöker om uppehållstillstånd från utlandet krävs en reglering även i socialtjänstlagen.

### 5.6.4 Gemensamma bedömningskriterier – nära anhöriga utanför kärnfamiljen

Liksom hittills varit fallet menar kommittén att vissa gemensamma bedömningskriterier finns för alla sökande som utgör nära anhöriga utanför kärnfamiljen. Det gäller, som framgår av resonemanget ovan, faktorer som släktskap, civilstånd, sökandens ålder, anknytning till annat land, möjlighet till hjälp i hemlandet, i övrigt starka band mellan sökande och släktingen i Sverige etc. De bör dock ha olika stor betydelse beroende på hur de är kombinerade. Det kan t.ex. te sig naturligare att ställa större krav på beroende eller hjälp i hemlandet när parterna inte är allra närmaste släktingar. Likaså kan det som utgångspunkt antas att vissa former av beroende är större när sökanden är äldre och ensamstående. Det kan också vara t.ex. så att en äldre förälder har bara ett barn i Sverige och ett flertal i annat land, vilket gör det naturligt att söka uppehållstillstånd i det andra landet. Som sagts ovan bör det faktum att ett barn under handläggningstiden av ett ärende



hinner fylla 18 år inte i sig försämra barnets möjlighet att få uppehållstillstånd. Bedömningskriterierna utgör sammantaget viss ledning men kan och skall naturligtvis, med en individuell prövning i varje enskilt ärende, leda till olika resultat. Det kan t.ex., för flyktingar och andra skyddsbehövande som är bosatta i Sverige och inte har möjlighet att besöka sitt hemland, vara befogat att ha ett generösare synsätt. Det gäller framför allt om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för besök för den anhörige inte utgör något alternativ.

## 5.7 Direktivförslagets personkrets

Så som kommittén uppfattat de diskussioner som pågår i fråga om direktivförslaget om familjeåterförening återstår fortfarande en hel del frågor att lösa. Det är mycket osäkert vad direktivet slutligen kommer att innebära. Enligt det senaste officiella utkastet till direktivförslag kommer direktivet inte att omfatta anhöriga till den som fått uppehållstillstånd med stöd av ”subsidiära former av skydd”, dvs. ”skyddsbehövande i övrigt” och humanitära skäl, och eventuellt inte anhöriga till EU-medborgare som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Däremot omfattas anhöriga till flyktingar, dock genom regler som delvis avviker från vad som gäller för andra personers anhöriga.

För anhöriga till personer med behov av subsidiära former av skydd skall inom EU antas särskilda regler. I avvaktan på detta bör inte någon särreglering ske. Anhöriga till medborgare i EU som inte utnyttjat sin rätt till fri rörlighet skall möjligen komma att omfattas av de regler som redan gäller för medborgare i EU som har utnyttjat sin sådana rätt, dvs. enligt 1968 års EG-förordning. Detta leder till en rad följdfrågor om i vilken utsträckning ett sådant ”jämställande” skall göras. Även i den delen har inom EU ett harmoniseringsarbete påbörjats genom ett direktivförslag om EU-medborgares fria rörlighet. Frågan om Sverige redan nu skall införa bestämmelser som ger anhöriga till svenska medborgare som *inte* utnyttjat rätten till fri rörlighet samma möjlighet till familjeåterförening som enligt 1968 års EG-förordning har varit föremål för diskussion inom kommittén. Kommittén har funnit att Sverige i nuläget inte bör införa någon särreglering.

Direktivet om familjeåterförening kommer i så fall att gälla som minimiregler för de anhöriga som tas upp i direktivet som är anhöriga till medborgare i tredje land som är lagligen bosatt i en medlemsstat, som innehar ett uppehållstillstånd med viss minsta giltighetstid som utfärdats av denna medlemsstat och som har rimlig utsikt att få ett permanent uppehållstillstånd, som fått uppehållstillstånd på annan grund än att han eller hon är i behov av subsidiära skyddsformer och

för vilken särskilda anhörigregler inte gäller enligt EG-förordningen om arbetskraftens fria rörlighet. Det skulle då komma att gälla – förutom för anhöriga till flyktingar – bl.a. anhöriga till personer som själva kommit till Sverige eller annat EU-land på grund av anknytning och sedan i sin tur utgör anknytningsperson.

## 5.8 Annan särskild anknytning

Med den av kommittén föreslagna ordningen att kravet på hushållsgemenskap m.m. tas bort i fråga om andra nära anhöriga upphör de fall då familjeanknytningar skall bedömas enligt ”annan särskild anknytning”.

Som ”annan särskild anknytning” skall fortsättningsvis prövas endast uppehållstillstånd för andra förhållanden än släktanknytning. Det kan alltså fortfarande gälla t.ex. längre vistelse i Sverige eller svenskt ursprung, etablering på den svenska arbetsmarknaden etc.

## 5.9 Humanitära skäl

Möjligheten att ge uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl avser numera i första hand renodlat humanitära skäl som har att göra med förhållanden som kan knytas till viss person, t.ex. livshotande sjukdom eller mycket svårt handikapp. Det finns alltså ingen omedelbar koppling till prövningen av vilken anknytning en sökande har till en i Sverige bosatt person. Även om också eventuella humanitära skäl prövas i anknytningsärendet har det inte funnits anledning för kommittén att göra särskilda överväganden på denna punkt.

## 5.10 DNA-analys

**Kommitténs förslag:** Med hänsyn framför allt till barns bästa skall en möjlighet att använda DNA-analys för att styrka ett påstått släktskapsförhållande i ärenden om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § och 5 § 3 UtL införas. Med införandet av denna möjlighet bör i dessa ärenden följa att samma beviskrav tillämpas beträffande barn som andra sökande. Analysen är frivillig och kan göras när tillräcklig utredning om släktskapsförhållandet inte kan tas fram på annat sätt. Någon analys skall dock inte utföras om utlänningsmyndigheterna på grundval av den övriga utredningen anser det uppenbart att det påstådda släktskapsförhållandet inte existerar. Kostnaden för provtagning, transport av prover samt analys betalas av staten. En sökande som själv bekostat en DNA-analys skall under vissa förhållanden kunna få kostnaden ersatt.

### 5.10.1 En möjlighet att använda DNA-analys i familjeåterföreningsärenden bör införas

För att en ansökan om familjeåterförening skall beviljas krävs bl.a. att sökandens identitet är fastställd och att det påstådda släktskapsförhållandet mellan sökanden och anknytningspersonen i Sverige är styrkt. Detta kan ske genom företeende av olika handlingar såsom födelseattester, personbevis och ID-kort. I vissa fall kan det emellertid på grund av förhållandena i sökandens hemland vara omöjligt att skaffa sådana handlingar, i vart fall med äkthetsvärde. Detta gäller t.ex. Irak, Afghanistan och Somalia. Vad som då står till buds är sökandens och anknytningspersonens egna uppgifter, uppgifter från tidigare ansökningar och referensdossierer. Om utredningen inte kan anses tillräcklig avslås ansökan om familjeåterförening.

I vissa andra länder, där man också haft problem med att handlingar som skall bevisa släktskapsförhållanden inte finns tillgängliga, har man infört möjligheten att använda DNA-analys.

#### *Vad kan en DNA-analys visa?*

Genom en DNA-analys kan t.ex. sannolikheten för att en viss person är mor eller far till ett barn beräknas. Resultatet av undersökningen kan även visa att personen i fråga inte är förälder till barnet. Sannolikhetsberäkningen uppgår till minst 99,9 % och förutsätter då att inte någon annan person med nära släktskap kan vara barnets förälder. Exempelvis

två bröder kan nämligen ha så lika arvsanlag att sannolikheten för faderskap till ett visst barn för var och en av dem kan beräknas till 99,9 %. För att i ett sådant fall kunna utesluta den som inte är far, kan man genom en utförligare utredning nå ett högre resultat i sannolikhetsberäkningen.

Störst sannolikhet kan erhållas i undersökningar beträffande släktskap i rakt upp- och nedstigande led. Det är svårare att få hög sannolikhet om det är ett antal generationer mellan de undersökta personerna. Det är vidare svårt att genom DNA-analys bedöma om två personer är syskon eller ej.

Numera inkluderar den blodundersökning som görs vid faderskapsutredningar enligt föräldrabalken rutinmässigt DNA-analys. Undersökningarna utförs centralt i Sverige vid Rättsgenetiska institutet inom Rättsmedicinalverket. Rättsgenetiska institutet utför även släktutredningar och identitetsutredningar samt analyser i kliniska utredningar. Handläggningstiden från det att samtliga prov inkommit till dess att protokoll upprättats uppgår i genomsnitt till 25 dagar.

#### *Användningen av DNA-analys utomlands*

I Finland genomfördes under åren 1996 och 1997 ett projekt gällande DNA-analyser vid familjeåterförening. Erfarenheterna av projektet var positiva. Största delen av dem som testades visade sig vara släktingar. Av de 354 personer som kallades till DNA-analys uteblev emellertid 200. De angav olika orsaker till frånvaron.

År 2000 infördes i den finska utlänningslagen bestämmelser om användningen av DNA-analyser vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Enligt dessa kan Utlänningsverket, om det inte är möjligt att på annat sätt få fram tillräcklig utredning om de på biologisk släktskap baserade familjebanden, ge sökanden och en familjemedlem som lagligen vistas i Finland tillfälle att på statens bekostnad bevisa den biologiska släktskapen genom en DNA-analys. (Som familjemedlem enligt utlänningslagen anses maken och under vissa förutsättningar sambon till en i Finland bosatt person samt ett ogift barn under 18 år vars vårdnadshavare är en i Finland bosatt person. Om den person som är bosatt i Finland är ett minderårigt barn, är hans eller hennes vårdnadshavare familjemedlem.) Vidare krävs att det med hjälp av en DNA-analys är möjligt att få fram väsentliga bevis som gäller familjebanden. Analysen förutsätter att den som undersöks har gett sitt skriftliga samtycke. De uppgifter som fås i samband med analysen kan inte användas för andra ändamål än för utredande av just det släktskapsförhållande på vilket ansökan om uppehållstillstånd baseras.

När ärendet har avgjorts förstörs uppgifterna om DNA-profilen. Om en part uppsåtligt lämnat oriktiga uppgifter om sina familjeband, kan Utlänningsverket ålägga denne att ersätta statens kostnader för analysen, om inte detta med beaktande av omständigheterna är oskäligt.

En utvärdering av de nya bestämmelserna visar följande. Under år 2000 erbjöds 50 familjer (med sammanlagt 309 familjemedlemmar) möjligheten att styrka ett påstått släktskapsförhållande genom DNA-analys. Av dessa samtyckte 39 familjer (med sammanlagt 227 familjemedlemmar). I 12 av de testade familjerna fick samtliga sökande (38 st.) bifall till ansökan om familjeåterförening på grund av resultaten av DNA-analyserna. I 6 familjer fick däremot samtliga sökande (38 st.) avslag på grund av resultaten. I övriga testade familjer fick omkring 60 % av de sökande bifall till ansökan om uppehållstillstånd medan omkring 30 % av de sökande fick avslag. Övriga ansökningar förföll.

Även i Norge har ett projekt gällande DNA-analyser för att styrka släktskapsförhållanden genomförts. Projektet avsåg somalier som via den norska ambassaden i Nairobi eller Addis Abeba ansökte om familjeåterförening med släktingar i rakt upp- eller nedstigande led, eventuellt medföljande syskon, i Norge. Anledningen till projektet var att utlänningsmyndigheterna hade konstaterat att sökande från bl.a. Somalia hade svårigheter att få fram tillförlitlig dokumentation om släktskapsförhållanden. DNA-analys skulle erbjudas i de fall utlänningsmyndigheterna ansåg att det förelåg tvivel om huruvida det påstådda släktskapsförhållandet var riktigt och huruvida de övriga villkoren för familjeåterförening var uppfyllda (t.ex. på grund av att sökanden lämnat ofullständiga eller motstridiga uppgifter). Kostnaden för provtagningen och analysen betalades av staten.

Projektet utvärderades hösten 2000. DNA-analys hade då erbjudits i sammanlagt 212 ärenden, vilka omfattade 873 personer. I mer än hälften av ärendena hade en eller flera personer uteblivit från provtagningen. Det vanligaste skälet som angavs som orsak för utevaron var att det inte längre var aktuellt att flytta till Norge. Av de som kom till provtagningen blev de återopade släktskapsförhållandena bekräftade i 76 % av ärendena, men i 48 % av dessa ärenden var det en eller flera av sökandena som inte kom eller som det av olika skäl inte var möjligt att ta blodprov på.

I Danmark finns också bestämmelser om DNA-analyser för att utreda släktskapsförhållanden. Om släktskapsförhållandet inte kan visas på annat sätt kan Udlændingestyrelsen kräva att sökanden och den person som sökanden uppgett som familjemedlem skall undergå en DNA-analys för att fastslå släktskapsförhållandet. Analyserna betalas av Udlændingestyrelsen. Om testet visar att parterna har lämnat

oriktiga uppgifter i ansökan kan de dock krävas på ett belopp som motsvarar kostnaden för testet.

DNA-analyser används även i andra länder för att styrka släktskapsförhållanden vid anhöriginvandring.

#### *Kommitténs bedömning*

I Sverige förekommer det att sökanden själv tar initiativ till och bekostar en DNA-analys för att styrka ett påstått släktskapsförhållande, om inte tillräcklig utredning kan tas fram på annat sätt. Utlänningsmyndigheterna har däremot inte möjlighet att erbjuda och bekosta någon sådan analys. Det innebär att utlänningar som saknar ekonomiska möjligheter att själv bekosta en DNA-analys i vissa fall är betagna möjligheten att få fram tillräcklig utredning om det åberopade släktskapsförhållandet för att ansökan om familjeåterförening skall beviljas.

Beträffande barn som söker uppehållstillstånd för att förenas med en påstådd förälder i Sverige är beslutsunderlaget ofta undermåligt när det gäller barn från länder med bristfällig folkbokföring och osäkra ID-handlingar. Migrationsverket har vid ett flertal tillfällen framhållit detta som ett bekymmer (se t.ex. prop. 1996/97:25 s. 235 f och 265). Av hänsyn till barnen får det ofta räcka med att sannolika skäl talar för att det uppgivna släktskapet är korrekt. Det har fått till följd bl.a. att ett inte ringa antal barn kommit hit till personer som i verkligheten inte är deras föräldrar. Det har förekommit att socialtjänsten fått ta om hand och familjehemsplacera dessa barn.

Ett sätt att förhindra att sådana fall upprepas är att utlänningsmyndigheterna ställer högre krav än tidigare på att släktskapet skall vara styrkt för att familjeåterförening skall beviljas barn. Som nämnts tidigare kan det emellertid i vissa fall vara omöjligt att få fram handlingar som styrker ett påstått släktskap. När det gäller barn är det dessutom ofta så att dessa på grund av sin unga ålder inte kan ge tillräckliga bevis på släktskapsförhållandet vid en intervju. Enbart en skärpning av beviskravet skulle därför innebära att familjeåterförening i vissa fall omöjliggörs, vilket inte kan anses acceptabelt. Barn bör i görligaste mån få möjlighet att återförenas med sina föräldrar i Sverige.

Samtidigt är det med tanke på barnens bästa väsentligt att förebygga situationer där barn kommer till Sverige för att "återförenas" med personer som inte är deras riktiga föräldrar och därigenom skydda dem från risken att överges eller utsättas för olika former av utnyttjande. Situationen kan också vara den att ett barn vistats ensam en längre tid i

Sverige med uppehållstillstånd och sedan återopas som anknytning för någon som uppges vara förälder till barnet. Det har också förekommit fall då barn, som kommer till Sverige tillsammans med en person som uppges vara deras förälder, visat sig inte vara barn till den personen. Även i dessa fall är det med tanke på barnets bästa väsentligt att det påstådda släktskapet är riktigt.

Enligt kommitténs uppfattning talar dessa omständigheter – framförallt skyddsaspekten och hänsynen till barnens bästa – starkt för att det även i Sverige bör införas en möjlighet att i familjeåterföreningsärenden ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en av staten bekostad DNA-analys utförd för att utreda det biologiska släktskapsförhållandet. Med hänsyn till den begränsade möjligheten att i undersökningarna erhålla höga sannolikhetsberäkningar för annat släktskap än släktskap i rakt upp- och nedstigande led, bör möjligheten till DNA-analys inskränkas till att avse ärenden om uppehållstillstånd enligt förslaget 2 kap. 4 § och 5 § 3 UtLL.

Med införandet av möjligheten att erbjuda DNA-analys bör i dessa ärenden följa att samma beviskrav tillämpas beträffande barn som andra familjemedlemmar. Detta sammantaget gör att möjligheten att utesluta att barn "familjeåterförenas" med fel person ökar.

Användningen av DNA-analys kan dessutom få betydelse som förebyggande faktor. Erfarenheten i Finland är att sökandena beaktar möjligheten till DNA-analyser och att det därför görs färre ogrundade ansökningar. I Tyskland och Nederländerna har den erfarenheten gjorts att antalet påstådda barn i familjeåterföreningsärenden minskade efter införandet av DNA-analys.

Kommittén är medveten om att det genom DNA-analys i enstaka fall kan framkomma uppgifter om den biologiska släktskapen som inte tidigare varit kända, t.ex. att mannen i äktenskapet inte är far till barnet. Sådana uppgifter kan dock framkomma även genom andra undersökningar, t.ex. vid blodgruppsbestämningar. Dessutom måste i detta sammanhanget skyddet för barnen i familjeåterföreningsärendena väga tyngre.

Möjligheten att använda DNA-analys i vissa familjeåterföreningsärenden bör vara föremål för utvärdering efter några år.

### 5.10.2 I vilka fall skall DNA-analys erbjudas?

Kommittén anser att utredningen av ett påstått släktskapsförhållande i första hand bör utgöras av handlingar samt sökandens och anknytningspersonens egna uppgifter. Först om denna utredning inte kan anses

tillräcklig bör möjligheten att använda DNA-analys bli aktuell. DNA-analys blir därmed ett medel som tas till i sista hand.

Som framgår av föregående avsnitt är den föreslagna möjligheten att använda DNA-analys begränsad till ärenden om uppehållstillstånd enligt förslaget 2 kap. 4 § och 5 § 3 UtlL.

Det bör åvila Migrationsverket och Utlänningsnämnden att i varje enskilt fall avgöra om sökanden och anknytningspersonen skall beredas möjlighet att få DNA-analys utförd. Om Migrationsverket och Utlänningsnämnden inte hänvisar sökanden till DNA-analys, kan denne ändå låta utföra en DNA-analys på egen bekostnad. De test som utförs på sökandens egna initiativ och egna bekostnad bör uppfylla samma krav på tillförlitlighet som de test som utförs på Migrationsverkets och Utlänningsnämndens initiativ och statens bekostnad.

DNA-analyser bör utföras på statens bekostnad endast i sådana fall då ansökan om uppehållstillstånd skulle avslås på grundval av den i övrigt erhållna utredningen och där en DNA-analys beräknas kunna ge väsentliga bevis gällande den biologiska släktskapen. DNA-analyser bör således inte utföras om utlänningsmyndigheterna på grundval av den övriga utredningen anser det uppenbart att det påstådda släktsförhållandet inte existerar.

DNA-analysen bör vara frivillig. Endast det släktskapsförhållande som har åberopats i familjeåterföreningsärendet får undersökas. Sökanden och anknytningspersonen skall informeras om vad DNA-analys är och vad metoden har för syfte. Var och en som undergår testet skall ge sitt skriftliga samtycke före provtagningen.

### 5.10.3 Provtagning och analys

DNA-analysen skall ske med hjälp av blodprov. Eftersom analysen är frivillig utgör blodprovstagningen inte något påtvingat kroppsligt ingrepp (jfr. 2 kap. 6 § regeringsformen).

DNA-analysen bör utföras av Rättsgenetiska institutet inom Rättsmedicinalverket. Med hänsyn till att ingen annan än sökanden och anknytningspersonen undersöks bör resultaten av sannolikhetsberäkningen överstiga 99,9 %.

När provtagning för DNA-analys skall genomföras skall Rättsgenetiska institutet underrättas av den myndighet som skall pröva ansökan om uppehållstillstånd. Institutet skall efter analysen sända utlåtandet över detta till myndigheten i fråga.

Sökanden skall lämna sitt blodprov under övervakning av en tjänsteman från utlandsmyndigheten. Tjänstemannen skall kontrollera



sökandens identitet och bekräfta att provtagningen skett av för uppgiften kompetent person och under betryggande former.

Anknytningspersonen kan lämna sitt blodprov på t.ex. blodcentral eller vårdcentral i Sverige (vilka idag handhar provtagning i faderskapsärenden). För det fall att sökanden redan finns i Sverige gäller detta även denne. Den provtagande läkaren skall kontrollera identiteten och intyga att provet tagits enligt föreskrift.

De närmare rutinerna bör i stora delar kunna motsvara de som finns för blodundersökning vid faderskapsutredningar. Det innebär bl.a. att proverna i normala fall förstörs efter ett år.

Rättsmedicinalverket bör ges rätt att meddela närmare föreskrifter om blodprovstagningen.

#### 5.10.4 Kostnadsfrågan

Staten skall svara för kostnaderna för provtagning, transport av prover samt analys.

Visserligen skall DNA-analys erbjudas endast då tillräcklig utredning inte kan tas fram på annat sätt och om det inte är uppenbart att det påstådda släktskapet inte existerar. Likväl bör det finnas utrymme för en sökande som låtit utföra en DNA-analys på egen bekostnad att få denna kostnad ersatt. Rätten till återbetalning bör förutsätta att utlänningsmyndigheterna nekat sökanden att utföra analys på statens bekostnad. Därutöver bör krävas att den analys som sedan ändå gjorts uppfyller samma krav på tillförlitlighet som de som utförs på statens bekostnad. Självfallet måste analysen också visa att det påstådda släktskapet föreligger.

### 5.11 Försörjningskrav

<p><b>Kommitténs förslag:</b> För att uppehållstillstånd skall beviljas vid snabba anknytningar och för nära anhöriga utanför kärnfamiljen skall, om inte särskilda skäl föreligger, anknytningspersonen svara för utlänningsens försörjning, dvs. utlänningsens vanliga levnadskostnader. Försörjningskravet skall som huvudregel gälla under högst två år. Uppskjuten invandringsprövning skall gälla. Om försörjningskravet inte fullgörs kan förlängning av uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd vägras.</p>
---

### 5.11.1 Ett försörjningskrav bör införas

Kommittén har funnit anledning att överväga om rätten till uppehållstillstånd som anhörig bör förutsätta att den anhörige har sin försörjning tryggad.

Inledningsvis bör noteras att ett försörjningskrav bara kan ställas beträffande dem som inte omfattas av 1968 års EG-förordning om arbetskraftens fria rörlighet. Enligt EG-förordningen kan man nämligen bara – med ett fåtal undantag som ej gäller kärnfamiljen och andra nära anhöriga – ställa krav på att den här boende har tillgång till bostad.

Enligt kommitténs uppfattning bör något försörjningskrav inte uppställas beträffande make, maka och sambo som stadigvarande sammanbott med anknytningspersonen utomlands samt ogifta barn under 18 år (dvs. anhöriga som omfattas av förslagets 2 kap. 4 § första stycket 1 och 2 UtIL). Dessa anhöriga har ju en principiell rätt till anhöriginvandring.

När det gäller föräldrar, vuxna barn och andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen samt snabba anknytningar finns det olika skäl som talar för införande av ett försörjningskrav. Störst betydelse har de ekonomiska skälen.

Kommitténs förslag kommer med största sannolikhet att leda till en ökad invandring av nära anhöriga utanför kärnfamiljen. För det första upphör nämligen vissa nu gällande kriterier för anhöriginvandring inom denna grupp. För det andra kan ett antal sökande som tidigare velat men inte kunnat få tillstånd förväntas ansöka om och beviljas tillstånd. Antalet beviljade tillstånd kan antas fördubblas på längre sikt och tredubblas under de två första åren efter ikraftträdandet.

Ökningen kommer framför allt att avse äldre och ensamstående föräldrar vilka är beroende av anknytningspersonen i Sverige. Det kommer i många fall att röra sig om personer som med hänsyn till sin ålder i allmänhet aldrig genom eget arbete kan komma att bidra till sin försörjning. De blir ofta i stället beroende av samhället för att skaffa bostad och försörjning. Av propositionen om äldreförsörjningsstöd (prop. 2000/01:136) framgår t.ex. att den kategori, som under 1990-talet i ökad omfattning erhållit långvarigt försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen på grund av att de inte har kvalificerat sig för pension som ger tillräcklig försörjning, till största delen utgörs av invandrare (s. 13). När lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd träder i kraft den 1 januari 2003 kommer personer som är bosatta i Sverige och som är 65 år eller äldre att efter inkomstprövning vara berättigade till äldreförsörjningsstöd. Den föreslagna utvidgningen av anhörigkretsen kommer att medföra ökade kostnader för den offentliga sektorn (se

kapitel 6). Detta talar av statsfinansiella skäl starkt för att de föreslagna lagändringarna bör förutsätta att ett försörjningskrav införs.

Vidare måste beaktas att kommitténs förslag innebär att anhöriginvandringen kommer att underlättas inte enbart för föräldrar, utan även för vuxna barn och andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen. Detta kan komma att leda till följdinvandring av ytterligare familjemedlemmar.

Idag krävs för att nära anhöriga utanför kärnfamiljen skall få uppehållstillstånd på grund av tidigare hushållsgemenskap att det finns någon form av beroendeförhållande, som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda. Detta beroendeförhållande behöver visserligen inte vara ekonomiskt, men många invandrare i Sverige har ett reellt försörjningsansvar för exempelvis föräldrar så länge dessa är kvar i hemlandet. Som redovisats i avsnitt 5.6 innebär kommitténs förslag att det även fortsättningsvis kommer att krävas att något slags beroendeförhållande föreligger för att uppehållstillstånd skall beviljas för nära anhöriga utanför kärnfamiljen. Särskilt om detta beroendeförhållande är ekonomiskt faller det sig naturligt att som förutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas uppställa krav på att anknytningspersonen skall svara för utlänningens försörjning i Sverige.

Frågan om försörjningskrav i Sverige är inte ny. Som framgått av avsnitt 2.6 har Sverige tidigare haft ett visst försörjningskrav. Att detta avskaffades berodde på att det inte gjordes någon kontroll av huruvida försörjningsåtagandena fullföljdes eller inte, varför prövningen av försörjningsmöjligheterna ansågs meningslös. Flyktingpolitiska kommittén övervägde i sitt betänkande (SOU 1995:75) om det för anhöriga utanför kärnfamiljen kunde tas hänsyn till försörjningsförmågan i högre utsträckning. Något förslag om försörjningskrav lades emellertid inte fram. Flera remissinstanser ansåg dock att ett försörjningskrav borde införas eller att försörjningen i vart fall borde kunna vägas in vid bedömningen av om tillstånd bör beviljas eller inte.

Lagändringen den 1 januari 1997 innebar att man i stället begränsade den relativt vida krets av anhöriga utöver kärnfamiljen som tillåts invandra. Begränsningen utgjorde en viktig del av åtgärderna för att kunna uppfylla riksdagens beslut om kostnadsbesparing inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar. För år 1997 har den statliga besparingen beräknats till omkring 35 miljoner kronor (se avsnitt 4.5.2). Som framgått tidigare innebär kommitténs förslag att anhörigkretsen åter utvidgas i viss mån.

Ytterligare ett skäl som talar för införande av ett försörjningskrav är att de flesta övriga europeiska länder ställer krav på att försörjningen för efterföljande familjemedlemmar skall vara tryggad. Om Sveriges

regler för anhöriginvandring avviker väsentligt från övriga EU-länders kan detta leda till att intresset för att invandra till just Sverige blir större, eftersom det här kommer att vara lättare att återförenas med anhöriga.

Förslaget till EG-direktiv om familjeåterförening kommer sannolikt att ge möjlighet att beträffande *samtliga* anhöriga till tredjelandsmedborgare ställa krav på att anknytningspersonen kan visa att han eller hon har tillräckliga penningmedel för att försörja den anhörige samt har en tillräckligt stor bostad och en sjukförsäkring som omfattar även den anhörige. Undantag görs dock för kärnfamiljen till en flykting. Även om förslagets regler utgör minimiregler kan förekomsten av försörjningskrav i övriga medlemsländer ha betydelse för hur övriga frågor behandlas.

Även enligt EG-resolutionen angående familjeåterförening har medlemsländerna rätt att ställa krav på att bostad är ordnad och att försörjningen är tryggad så att familjeåterföreningen inte innebär en börda för samhället. Vidare ställer förslaget till direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning som utgångspunkt krav på att tredjelandsmedborgaren kan visa att han eller hon kan försörja sig själv och sin familj.

Vid anhöriginvandring på grund av snabba anknytningar (förslagets 2 kap. 5 § 1 och 2 Util) utgör skyddsaspekten ytterligare ett skäl för att införa försörjningskrav. Ett sådant krav skulle nämligen kunna utgöra ett skydd för unga anknytningspersoner (framförallt kvinnor) i Sverige, som får avbryta sin skolgång för att ingå arrangerade äktenskap med personer från annat land. Vid denna typ av anhöriginvandring kan man inte heller tala om *återförening* av familjer på samma vis som när det gäller övrig anhöriginvandring. Det rör sig i stället om invandring där anknytningen utgörs av ett oetablerat förhållande. Även om förhållandet kan godtas som anknytning kan det enligt kommitténs uppfattning många gånger knappast bedömas vara rimligt att dessa personer får tillstånd att bosätta sig här om deras försörjning inte är tryggad. Dessutom har makar och registrerade partner en *inbördes* lagreglerad underhållsskyldighet enligt äktenskapsbalken och lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Vidare skulle uppställandet av ett försörjningskrav motverka skenförhållanden.

Ett försörjningskrav skulle dessutom få en uppstramande effekt på så sätt att det därigenom poängteras att försörjningsansvaret i första hand åvilar den enskilde. Av de skäl som kan åberopas för familjeåterförening utanför kärnfamiljen torde också följa en villighet att försörja den familj som skall hållas samman.

Sammantaget finner kommittén att rätten till uppehållstillstånd för de nära anhöriga utanför kärnfamiljen, som uppfyller kraven i

förslagets 2 kap. 4 § första stycket 3 och 6 § UtIL, samt vid snabba anknytningar som regel bör förutsätta att den anhörige har sin försörjning tryggad. Försörjningskravet bör även omfatta barn som beviljas uppehållstillstånd med stöd av förslagets 2 kap. 5 § 3 UtIL.

Kommittén har övervägt olika alternativ till försörjningskravet. Ett sådant alternativ är att uppehållstillstånd skulle kunna beviljas även i de fall där den anhörige inte uppfyller förutsättningarna för anhöriginvandring men där hans eller hennes försörjning är tryggad av anknytningspersonen. En sådan ordning skulle innebära att det skapades en möjlighet till anhöriginvandring som baseras enbart på anknytningspersonens försörjningsförmåga. Detta kan enligt kommitténs uppfattning inte anses vara ett godtagbart alternativ till det föreslagna försörjningskravet.

Naturligtvis kan en utlänning även fortsättningsvis ges uppehållstillstånd genom att hans eller hennes försörjning är ordnad på annat sätt än genom anställning (förslagets 2 kap. 8 § 3 UtIL). Härmed avses främst utlänningar som uppbär pension samt egna företagare och fria yrkesutövare (prop. 1983/84:144 s. 78 - 82). Givetvis kan också en sådan utlänning ha släktingar i Sverige. Ansökan om uppehållstillstånd görs dock på annan grund än anknytning.

Att i stället för försörjningskrav införa ett kvotsystem för invandring av anhöriga utanför kärnfamiljen anser kommittén inte heller utgöra något lämpligt alternativ. Ett sådant system kan lätt komma att uppfattas om orättvist. Även om en anhörig uppfyller förutsättningarna i övrigt (och ett beroendeförhållande således föreligger eller det finns särskilda eller synnerliga skäl) kan familjeåterföreningen komma att dröja länge enbart på grund av att kvoten är fylld, vilket inte kan anses vara tillfredsställande.

### 5.11.2 Försörjningskravets innebörd

Eftersom ett försörjningskrav endast kan ställas beträffande dem som inte omfattas av 1968 års EG-förordning, kommer det föreslagna försörjningskravet att omfatta anhöriga till svenska medborgare och tredjelandsmedborgare samt de anhöriga till andra EU-medborgare än svenska medborgare som inte är make, maka, barn upp till 21 år eller föräldrar/barn över 21 år som är beroende av EU-medborgaren.

Kommitténs målsättning vid utformandet av försörjningskravet har varit att skapa ett system som kan leda till positiva effekter i form av ansvarstagande och signalverkan samtidigt som kravet läggs på en rimlig nivå. Oavsett hur frågorna löses måste resultatet innebära något

slags åtagande från anknytningspersonens sida liksom konsekvenser av ett icke fullgjort åtagande.

Enligt kommitténs uppfattning bör försörjningskravet innebära att det för att uppehållstillstånd skall ges till barn över 18 år, föräldrar och andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen (dvs. anhöriga som omfattas av förslaget 2 kap. 4 § första stycket 3 eller 6 § UtlL) samt på grund av oetablerade förhållanden (förslaget 5 § i samma kapitel) som huvudregel krävs att anknytningspersonen svarar för utlänningens försörjning. Därmed avses att anknytningspersonen skall svara för utlänningens vanliga levnadskostnader. En jämförelse bör här kunna göras med de kostnader som omfattas av riksnormen för försörjningsstöd (socialbidrag) enligt socialtjänstlagen. Riksnormen omfattar skäliga levnadskostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Därutöver bör begreppet ”vanliga levnadskostnader” innefatta kostnaden för utlänningens boende.

När det gäller anknytningspersonens reella förmåga att försörja den anhörige skulle man kunna tänka sig att delvis överlåta denna bedömning åt anknytningspersonen själv. Vid ansökan om förlängning eller permanent uppehållstillstånd skulle dock kontrolleras att försörjningen fullgjorts. Anknytningspersonen skulle genom skriftligt åtagande kunna garantera att försörjningen för den anhörige är ordnad, dvs. i praktiken att utlänningen inte kommer att vara beroende av vissa bidrag. Fördelen med en sådan ordning är att anknytningspersonens ekonomiska förhållanden inte kommer att inverka på den anhöriges möjlighet att få uppehållstillstånd.

Nackdelarna är emellertid flera. Eftersom anknytningspersonens reella möjlighet att försörja sin anhörige inte prövas, riskerar man fler fall då ansökan om förlängning eller permanent uppehållstillstånd avslås och utlänningen tvingas lämna Sverige. Svårigheterna att fatta och verkställa sådana beslut är många gånger stora, inte minst ur humanitär synvinkel, varför ett ouppfyllt åtagande många gånger i praktiken inte skulle få några konsekvenser. Detta ökar risken för att systemet missbrukas. Ett sätt att komma till rätta med detta vore en återbetalningsskyldighet för anknytningspersonen för bidrag som utgått till den anhörige. Resultatet av en sådan återbetalningsskyldighet kan dock inte förväntas stå i proportion till de särskilda rutiner m.m. som detta skulle kräva.

En annan nackdel som uppstår när försörjningsförmågan inte inledningsvis prövas är att åtaganden som gjorts trots ekonomiska förhinder på grund av t.ex. arbetslöshet eller sjukdom kommer att betraktas som ouppfyllda om utlänningen erhåller bidrag. Om

förmågan i stället hade prövats hade situationen kunnat vara sådan att skäl för undantag hade förelegat.

Kommittén har därför funnit att en prövning av försörjningsförmågan bör göras innan det första uppehållstillståndet beviljas. Detta bör göras genom att utlänningen i ärendet om uppehållstillstånd visar att anknytningspersonen har förmåga att svara för hans eller hennes försörjning. Vid bedömningen av försörjningsförmågan bör anknytningspersonens inkomst i form av t.ex. lön, pension, föräldrapenning, sjukpenning och ersättning från arbetslöshetskassa beaktas. Eftersom även andra ekonomiska åtaganden kan påverka anknytningspersonens disponibla inkomst kan också sådana ha betydelse. Hänsyn bör även kunna tas till utlänningens ekonomiska förhållanden. Det förhållandet att utlänningen kan komma att bli berättigad till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen eller socialförsäkringsförmåner bör dock inte beaktas.

När det gäller försörjning för nära anhöriga utanför kärnfamiljen bör även anknytningspersonens makes, makas eller sambos inkomster kunna beaktas vid prövningen av försörjningsförmågan. Likaså kan det tänkas att utlänningen har flera nära anhöriga i Sverige som gemensamt kan svara för hans eller hennes försörjning. Även dessas inkomster kan då beaktas. Det är dock anknytningspersonen som har det formella ansvaret för utlänningens försörjning.

Försörjningsförmågan vid snabba anknytningar skall däremot bedömas enbart utifrån anknytningspersonens och utlänningens ekonomiska förhållanden. Försörjningskravet som skydd för utsatta parter kan annars komma att urholkas.

Utgångspunkten måste vara att utlänningen och anknytningspersonen skall kunna ha en skälig levnadsnivå. Försörjningsförmågan bör därför bedömas utifrån vad anknytningspersonen och utlänningen hade varit berättigade att erhålla i försörjningsstöd enligt riksnormen enligt socialtjänstlagen. Den disponibla inkomsten skall därutöver täcka kostnaden för boendet. Riksnormen för samboende har för år 2002 bestämts till sammanlagt 5 280 kr. Med en boendekostnad på knappt 4 000 kr per månad skulle den disponibla inkomsten för två vuxna personer behöva vara ca 9 000 kr. Om fler personer ingår i hushållet måste hänsyn tas till kostnader för dessa. Det leder exempelvis till att en samboende anknytningsperson som vill återförenas med en vuxen anhörig tillsammans med sin sambo och den anhörige bör ha en disponibel inkomst på ca 13 000 kr vid en boendekostnad på 5 000 kr per månad. Genom att lägga inkomstkravet på denna nivå bör de flesta anknytningspersoner som kommer att omfattas av ett försörjningskrav att kunna uppfylla detta. Denna bedömning får stöd av vad som sägs om disponibel inkomst i den kostnadsberäkning som finns i *bilaga 3*.

Kommittén har valt riksnormen som riktmärke, men i bedömningen av försörjningsförmågan måste finnas visst utrymme för flexibilitet. Det bör dock påpekas att riksnormen är avsedd för tillfälliga hjälpbehov och erbjuder endast en ganska knapp, om än skälig, levnadsnivå och att försörjningsansvaret oftast varar i två år.

Genom försörjningskravet läggs ett stort ansvar på anknytningspersonen. Han eller hon måste därför göras medveten om vad försörjningskravet innebär och vad utlänningen riskerar om detta inte fullgörs. Utifrån denna kunskap måste anknytningspersonen förväntas göra en egen bedömning om han eller hon har de ekonomiska förutsättningarna att svara för utlänningens försörjning under den tid som försörjningskravet gäller. Det är vidare väsentligt att sökanden informeras om vad försörjningskravet innebär och vilka konsekvenser som kan följa om försörjningskravet inte fullgörs.

### 5.11.3 Undantag från försörjningskravet

Det bör enligt kommitténs uppfattning finnas möjlighet att om särskilda skäl föreligger ge uppehållstillstånd trots att anknytningspersonen inte kan svara för utlänningens försörjning. Försörjningsförmågan kan bero på särskilda personliga förhållanden eller ofrivillig arbetslöshet. Med ofrivillig arbetslöshet avses en person som är anmäld som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen och aktivt söker arbete. En jämförelse bör här kunna göras med de regler som gäller för den som är arbetslös och ansöker om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. En annan undantagssituation kan vara att anknytningspersonen fått uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande och vistats i Sverige endast ett fåtal år. Om anknytningspersonen har vistats i Sverige så länge att hemvistkravet för att erhålla svenskt medborgarskap är uppfyllt bör undantag från försörjningskravet däremot inte göras enbart på grund av att anknytningspersonen är flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Vid den tidpunkten bör han eller hon nämligen kunna förväntas vara integrerad i det svenska samhället. I de få fall ett minderårigt barn utgör anknytningsperson bör även barnets ålder kunna medföra att undantag görs från försörjningskravet. Vid bedömningen av om undantag från försörjningskravet skall göras bör hänsyn kunna tas även till t.ex. intresset av att inte splittra en syskonskara.

Man skulle även kunna tänka sig att de anknytningspersoner vars disponibla inkomst understiger det krav som formulerats i avsnitt 5.11.2 undantas från försörjningskravet. Detta skulle emellertid kunna vara ett incitament att inte redovisa inkomster och tillgångar därutöver.



Dessutom skulle en marginell inkomstskillnad mellan två personer kunna ge helt olika resultat vid bedömningen av om krav skall ställas eller ej. Sådana tydliga tröskeleffekter bör undvikas.

#### 5.11.4 Uppskjuten invandringsprövning

För att försörjningskravet skall vara meningsfullt – särskilt mot bakgrund av tidigare erfarenheter av försörjningskrav (se avsnitt 2.6) – bör uppskjuten invandringsprövning gälla. Utlänningen skall således vid det första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Prövningen av försörjningskravet kommer när det gäller de snabba anknytningarna att utgöra en del av den samlade bedömning som görs av det återopade förhållandet. Hur handläggningen av de ärendena bör se ut framgår av avsnitt 5.4.1.

##### *Prövningen vid den första ansökan*

När det gäller nära anhöriga utanför kärnfamiljen bedömer kommittén att utlänningen, med hänsyn till vikten av information om försörjningskravets innebörd och konsekvenser, regelmässigt bör kallas till muntlig intervju på utlandsmyndigheten. För anknytningspersonens del bör det vara tillräckligt med personlig inställelse, modell dagens receptionsansökan, med undertecknande av en sanningsförsäkran om att lämnade uppgifter är riktiga.

Utlänningen skall visa att anknytningspersonen kan svara för hans eller hennes försörjning eller att en undantagssituation föreligger. Försörjningsförmåga kan visas genom bestyrkta kopior på t.ex. lönebesked, intyg från arbetsgivare, slutskattsedel, kontoutdrag och intyg från A-kassa eller försäkringskassa. I samband med intervjun på utlandsmyndigheten bör utlänningen också tillfrågas om sina ekonomiska förhållanden.

Anknytningspersonen bör tillfrågas om sina inkomster och eventuella övriga ekonomiska åtaganden, så att det av utredningen framgår om han eller hon har möjlighet att svara för utlänningens boende och uppehälle.

Om uppehållstillstånd beviljas bör det av beslutsmotiveringen framgå huruvida försörjningskrav har ställts eller huruvida undantag har gjorts från försörjningskravet. Detta motiveras av att sökanden bör veta vad som gäller i den frågan. Dessutom kan det få betydelse vid den fortsatta prövningen hos myndigheterna.

*Prövningen vid förlängningsansökan och ansökan om permanent uppehållstillstånd*

Frågan om försörjningskrav skall bedömas även vid den fortsatta prövningen. Det kan i och för sig inte anses lämpligt att utesluta utlänningen från möjligheten att erhålla försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen, äldreförsörjningsstöd (vilket införts för att i vissa fall ersätta långvarigt försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen) eller ekonomiskt bistånd för sitt boende (i form av bostadsbidrag eller bostadstillägg till pensionärer m.fl.) om han eller hon inte klarar sin försörjning. För att utlänningen skall kunna beviljas fortsatt uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd bör dock som huvudregel krävas att försörjningskravet är uppfyllt. Detta innebär att anknytningspersonen verkligen svarat för utlänningens försörjning. Vid ansökan om förlängning skall dessutom prövas om försörjningsförmåga fortfarande finns. Även om undantag från försörjningskravet tidigare gjorts skall vid ansökan om förlängning prövas om de ekonomiska förhållandena har förändrats på sådant sätt att ett krav kan ställas fortsättningsvis. När det gäller de snabba anknytningarna skall liksom tidigare som huvudregel även krävas att förhållandet består.

Anknytningspersonen bör anses ha fullgjort sitt försörjningsansvar om han eller hon har svarat för utlänningens vanliga levnadskostnader. Det innebär att om utlänningen har uppburit försörjningsstöd enligt riksnormen enligt socialtjänstlagen, äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag eller bostadstillägg för pensionärer m.fl. är försörjningskravet inte uppfyllt. Om utlänningen däremot har uppburit ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen för ett enstaka hjälpbehov, t.ex. för akut tandvård, glasögon eller läkarvård (dvs. sådana kostnader som omfattas av begreppet "livsföring i övrigt" i 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen), bör detta inte medföra att försörjningskravet inte anses fullgjort. Motsvarande bedömning bör göras om en utlänning hänvisats till att söka äldreförsörjningsstöd för att täcka sådana kostnader och utlänningen har erhållit sådant stöd.

Prövningen av om försörjningskravet har fullgjorts bör göras genom att Migrationsverket kontrollerar om bistånd i form av försörjningsstöd, äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag eller bostadstillägg till pensionärer m.fl. har utgått till utlänningen och på vilken grund biståndet har sökts. Uppgifterna om huruvida bistånd erhållits kan inhämtas från socialnämnden och försäkringskassan. Detta bör kunna ske genom att Migrationsverket tar fram en blankett och rutinmässigt skickar denna förfrågan till nämnda myndigheter.

Av 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) följer att sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgifter om enskildas personliga förhållanden,

om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan den enskilde eller någon honom närstående lider men. Uppgifter om enskilda personliga förhållanden i ärenden om äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer m.fl. torde omfattas av sekretess enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen. Sekretess gäller här om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen utgör dock sekretess inte något hinder mot att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Vidare föreskrivs att uppgift får lämnas till en myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen).

Enligt 11 kap. 6 § första stycket UtL skall socialnämnden på begäran av bl.a. Migrationsverket lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd. Denna bestämmelse måste innefatta en möjlighet för utlänningsmyndigheterna att i ett ärende om uppehållstillstånd där försörjningskrav har ställts inhämta uppgifter från socialnämnden om huruvida utlänningen har uppburit försörjningsstöd enligt riksnormen enligt socialtjänstlagen och på vilken grund. Motsvarande möjlighet för utlänningsmyndigheterna att få uppgifter från försäkringskassan måste däremot regleras i lag.

Innan beslut meddelas bör anknytningspersonen och utlänningen vid besök på Migrationsverket tillfrågas om huruvida de ekonomiska förhållandena har förändrats och underteckna en sanningsförsäkran om att de lämnade uppgifterna är riktiga.

#### *Tiden för den uppskjutna invandringsprövningen*

Som huvudregel bör gälla att permanent uppehållstillstånd får ges när utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år. Detta får anses vara en rimlig tid och överensstämmer också med vad som idag gäller för den uppskjutna invandringsprövningen vid snabba anknytningar. Två år är ingen absolut tidsgräns utan ett riktmärke för hur lång tiden för den uppskjutna invandringsprövningen bör vara. När det gäller de snabba anknytningarna skall liksom tidigare permanent uppehållstillstånd kunna beviljas före tvåårsperiodens utgång om omständigheterna talar för det. Så kan exempelvis vara fallet när parterna har gemensamma barn. Liksom tidigare kan tiden för den uppskjutna invandringsprövningen också sättas längre än två år. Det kan vara motiverat exempelvis när förhållandet är instabilt eller när det har upphört och ytterligare tid krävs för att utlänningen skall kunna etablera umgänge med barn i Sverige. Om ett första förhållande har upphört och utlänningen därefter har inlett ett nytt förhållande, kan det

också vara motiverat att sätta den sammanlagda tiden för uppskjuten invandringsprövning till längre tid än två år.

När det gäller nära anhöriga utanför kärnfamiljen är utgångspunkten att utläningen skall ges ett permanent uppehållstillstånd efter två år med tidsbegränsat uppehållstillstånd beträffande en och samma anknytning. Till skillnad från de snabba anknytningarna bör permanent uppehållstillstånd inte kunna beviljas före tvåårsperiodens utgång, eftersom några sådana särskilda skäl inte kan anses föreligga.

De EU-medborgares anhöriga som kommer att omfattas av ett försörjningskrav skall liksom tidigare ges tidsbegränsade uppehållstillstånd så länge EU-medborgaren också har det (jfr. avsnitt 5.12). Försörjningskravet gäller dock bara under två år.

#### *Undantag från försörjningskravet vid förlängningsansökan och ansökan om permanent uppehållstillstånd*

Även om försörjningskravet inte är uppfyllt bör utläningen i vissa undantagsfall kunna beviljas fortsatt tillstånd. Så är naturligtvis fallet om undantag från försörjningskravet tidigare har gjorts och de ekonomiska förhållandena inte har förbättrats. Om undantag tidigare har gjorts framgår detta av beslutsmotiveringen till det tidigare beslutet om uppehållstillstånd. I det fallet bör det vid handläggningen av förlängningsansökan och ansökan om permanent uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen vara tillräckligt med personlig inställelse, modell dagens receptionsansökan. Uppehållstillstånd får också ges om andra starka skäl talar för att utläningen skall ges fortsatt tillstånd. Sådana skäl kan exempelvis vara att anknytningspersonen har drabbats av ofrivillig arbetslöshet eller oförmåga att arbeta eller att det föreligger andra ömmande skäl som att utläningen har hög ålder och lider av dålig hälsa. Vid de snabba anknytningarna bör familjens sammanhållning sättas högt om försörjningskravet inte längre är uppfyllt men förhållandet består. Ju närmare tvåårsgränsen utläningen har kommit, desto lägre krav bör dessutom kunna ställas på tyngden av sådana omständigheter som talar för att utläningen skall tillåtas stanna kvar trots att försörjningskravet inte är uppfyllt.

#### *Övriga konsekvenser*

Om förlängningsansökan avslås, skall samtidigt beslut meddelas om utvisning, om inte särskilda skäl talar mot detta (4 kap. 6 § UtL).

Formellt sett upphör försörjningskravet när permanent uppehållstillstånd har meddelats.

Till kommitténs förslag är inte kopplat någon återbetalnings-skyldighet eller någon möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för det fall försörjningskravet inte fullgörs. Den uppskjutna prövningen ger å andra sidan möjlighet att inte förlänga ett uppehållstillstånd. Vidare konsekvenser än så bör försörjningskravet inte innebära. Redan införandet av ett försörjningskrav i kombination med de konsekvenser som föreslagits bör dock kunna innebära en signalverkan. Därtill kommer det straffansvar som följer av 10 kap. 2 § 3 UtL att gälla för de uppgifter som lämnas i ärendet.

Det är svårt att förutse vilken effekt ett sådant nytt system kan komma att ha. Detta liksom effekten av den utvidgade anhörigkretsen bör därför vara föremål för utvärdering efter några år.

## 5.12 Uppehållstillståndens utformning

**Kommitténs bedömning:** Kommitténs ovan redovisade förslag i fråga om försörjning och prövning av snabba anknytningar bör kunna leda till en ändrad praxis i fråga om vilken typ av uppehållstillstånd som beviljas.

Kommitténs förslag i fråga om försörjning och prövning av snabba anknytningar innebär att praxis i fråga om vilken typ av tillstånd som ges vid anhöriginvandring delvis måste förändras.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer även fortsättningsvis och på samma sätt som idag att ges till de EU-medborgares anhöriga som omfattas av EG-förordningen om arbetskraftens fria rörlighet. Det är dock inte tal om någon uppskjuten invandringsprövning. Andra EU-medborgares anhöriga som *inte* omfattas av EG-förordningen ges också tidsbegränsade uppehållstillstånd. Inte heller för dessa är det fråga om uppskjuten invandringsprövning, eftersom de beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd så länge också EU-medborgaren har det. För den kategorin kommer dock ett försörjningskrav att gälla.

För anhöriga till svenska medborgare och tredjelandsmedborgare kommer en uppskjuten invandringsprövning under två år att gälla vid såväl snabba anknytningar som för anhöriga utanför kärnfamiljen. Detta förutsätter tidsbegränsade uppehållstillstånd. Anhöriga inom kärnfamiljen ges som huvudregel permanent uppehållstillstånd.

Detta innebär alltså att tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för permanent uppehållstillstånd kommer att ges i vissa fall.

När det gäller att bestämma vilken längd de tidsbegränsade tillstånden bör ges måste detta göras så att det dels blir en rimlig hantering för utlänningsmyndigheterna, dels ger acceptabel trygghet,

dels ger utrymme för att se till skyddsaspekten vid snabba anknytningar.

Utifrån dessa hänsynstaganden bör ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som inte ges enligt EG-förordningens regler som huvudregel följa dagens praxis för snabba anknytningar, dvs, två tidsbegränsade uppehållstillstånd om 1 år ges innan frågan om permanent uppehållstillstånd prövas.

Enligt 3 § folkbokföringslagen (1991:481) skall den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år folkbokföras. Om en person beviljats uppehållstillstånd för kortare tid än ett år och det kan antas att tillståndet inte kommer att förlängas, folkbokförs personen normalt inte. De tidsbegränsade uppehållstillstånd som enligt kommitténs förslag skall ges kommer, liksom de som idag ges vid snabba anknytningar, att vara folkbokföringsgrundande.

Nedan ges en översikt av nuvarande och föreslagen ordning för uppehållstillstånd till anhöriga som inte är nordbor eller själva kan kvalificera sig för uppehållstillstånd enligt EG-reglerna.

Anhörig	Nuvarande ordning	Föreslagen ordning
Svenska och tredjelands-medborgares kärnfamilj (barn upp till 18 år)	PUT	Ingen ändring
Svenska och tredjelands-medborgares ”snabba anknytning”	TUT 1 år (ibland 6 mån.) efter seriositetsprövning	TUT som idag. Grundläggande kontroll av förhållandet samt försörjningskrav
Svenska och tredjelands-medborgares övriga släktingar	PUT efter prövning enl. UtL	TUT 1 år vid två tillfällen efter prövning enl. UtL. Försörjningskrav
Andra EU-medborgares kärnfamilj (barn upp till 21 år)	TUT 5 år	Ingen ändring
Andra EU-medborgares ”snabba anknytning”	För makar: TUT 5 år För sambo: TUT 1 år i omgångar efter seriositetsprövning	TUT som idag. För sambo en grundläggande kontroll av förhållandet samt försörjningskrav.
Andra EU-medborgares barn över 21 år samt föräldrar	TUT 5 år, beroendeprovning enl. 1968 års EG-förordning	Ingen ändring
Andra EU-medborgares övriga släktingar	Sannolikt TUT 1 år i omgångar efter prövning enl. UtL	TUT som idag. Försörjningskrav

### 5.13 Visering och uppehållstillstånd för besök

**Kommitténs bedömning:** Sverige bör i det internationella arbetet driva en linje med viseringsfrihet för så många länder som möjligt. När tillstånd krävs skall så stor frihet som möjligt råda. Regeringens tidigare uttalanden i samma riktning bör därför få större genomslag. Presumtionen vid en tillståndsprövning måste vara att det inte är fråga om en person som avser att hoppa av. En tidigare ansökan om permanent uppehållstillstånd skall inte nödvändigtvis negativt påverka bedömningen. Med en restriktiv praxis för permanent uppehållstillstånd utanför kärnfamiljen bör i stället tidsbegränsade tillstånd kunna utgöra huvudregel för att upprätthålla släktkontakter. Att informera om tidsbegränsade tillstånd som ett alternativ till permanent uppehållstillstånd är därför väsentligt.

### 5.13.1 Allmänt

Kommittén skall i översynen av anhörigreglerna se dessa i samband med bestämmelser och praxis i viseringshanteringen. Frågan huruvida utlänningslagens nuvarande anhörigregler är väl avvägda utifrån olika intressen och förutsättningar skall avgöras bl.a. med hänsyn till viseringspolitikens betydelse för möjligheterna till nära kontakt mellan anhöriga.

Viseringspolitiken har som mål att utgöra ett stöd för att upprätthålla den reglerade invandringen och samtidigt skapa så stor frihet som möjligt för rörelser över gränserna. Det gäller i fråga om såväl släktkontakter som kommersiella och kulturella förbindelser. Ett led i dessa kontakter är naturligtvis att medge besök i Sverige. Målet att möjliggöra kontakter och besök uppfylls genom att Sverige beviljar en stor del – mellan 85 och 90 % – av de dryga 200 000 ansökningar i viseringsärenden som avgörs varje år.

Av migrationspolitiska skäl är det fortfarande nödvändigt att upprätthålla kravet på visering i förhållande till ett stort antal länder. Vilka länder detta skall vara beslutas gemensamt inom EU. De förändringar Sverige vill genomdriva i fråga om vilka länders medborgare som skall vara viseringspliktiga måste alltså föregås av förhandlingar inom unionen.

I tidigare förarbeten har vid upprepade tillfällen påtalats vikten av en så generös viseringspolitik som möjligt. I propositionen 1996/97:25 (Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv) sägs t.ex. att prövningen av viseringsärenden skall göras i en generös anda. Det övergripande målet måste vara att skapa så stor frihet för rörelser över gränserna som möjligt. Mot önskemålet om fri rörlighet måste dock ställas nödvändigheten att upprätthålla den reglerade invandringen. Det sägs också att kravet på visering mot ett stort antal länder kommer att vara nödvändigt under lång tid framöver. Vidare sägs att humanitet är grunden för att verksamheten (bestämmelserna som reglerar utlänningsars rätt att resa in i och vistas i Sverige) skall kunna bedrivas med respekt för individen. Individen bör sättas i centrum utan att man bortser från statens intresse att upprätthålla den reglerade invandringen.

Dessförinnan hade i propositionen 1983/84:144 (Invandrings- och flyktingpolitiken) uttalats att visering bör ges för nära anhöriga och när omständigheterna visar sig särskilt ömmande om det inte framstår som uppenbart att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna. I mindre behjärtansvärda fall bör visering beviljas om det inte framstår som sannolikt att syftet med vistelsen är ett annat än det uppgivna.

Migrationsverkets styrelse beslutar om riktlinjer för beslut i ärenden om visering. Den generella praxis Migrationsverket tillämpar i



viseringsärenden visar att visering normalt skall beviljas för exempelvis besök av föräldrar, barn och syskon. Migrationsverket tillämpar den praxis som styrelsen fastställt samtidigt som varje enskilt ärende till sist avgörs på grund av en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet. En viseringsansökan bifalls inte om det framkommit uppgifter om att syftet med ansökan egentligen är bosättning i Sverige. Migrationsverket skall således göra en bedömning av om det finns risk för att den sökande, på grund av personliga eller andra förhållanden, inte återvänder till hemlandet.

### 5.13.2 Kommitténs bedömning

Kommittén gör sin bedömning i den del av viseringsfrågan som anvisas i direktiven, nämligen möjligheterna till nära kontakt mellan anhöriga.

Viseringsfrihet mellan så många länder som möjligt bör vara den linje som i det internationella arbetet drivs av Sverige. När tillstånd trots allt krävs bör så stor frihet för tillträde för besök m.m. som möjligt råda. Även med beaktande av att regleringen av invandringen skall kunna upprätthållas måste man försöka undvika att familjekontakter försvåras. En strikt viseringspolitik drabbar särskilt hårt invandrare som inte själva har möjlighet att resa till hemlandet för släktbesök.

Det är alltså lätt att instämma i tidigare gjorda förarbetsuttalanden men också lätt att inse svårigheten att i enskilda fall göra de bedömningar som förutsätts. Att utifrån erfarenheter från liknande men inte identiska fall bedöma om det rör sig om en person som avser just att bara besöka Sverige tillfälligt eller inte är naturligtvis ofta mycket besvärligt. Presumtionen måste enligt kommitténs mening ändå vara att det inte är fråga om en person som avser att hoppa av. Minsta sannolikhet för avhopp kan inte leda till att tillstånd nekas även om det rör sig om ett fall som inte är ett av de mest angelägna. Vidare får risken för ett eventuellt avhopp i mer behjärtansvärda fall anses väga lättare än t.ex. intresset för en nära släkting att kunna delta i någon väsentlig familjeangelägenhet. Att det sedan periodvis kommer att vara så att avhopp från vissa länder är betydligt vanligare än från andra går inte att undvika.

Även om de avhopp som förekommer leder till handläggningsåtgärder och kostnader så finns det regler för att hantera avhopp. Avhoppet är dessutom få i sammanhanget, vilket i och för sig sannolikt hänger samman med just den riskbedömning som görs. Men även för det fall avhoppet skulle öka något med en något generösare bedömning så är det frågan om en avvägning med humanitära intressen i den ena vågskålen, och de problem som kan uppstå är inte permanenta.

De riktlinjer som antagits av Migrationsverkets styrelse ligger till i vart fall viss del i linje med kommitténs uppfattning. Kommittén ser dock skäl uttala att en generösare bedömning allmänt sett, och inte bara i de mest angelägna fallen, vore önskvärd. Tidigare uttalanden av regeringen bör alltså kunna få större genomslag. Ett steg på vägen mot detta kan vara att inte nödvändigtvis låta en tidigare ansökan om permanent uppehållstillstånd negativt påverka bedömningen. Den tidigare ansökan kan ju likaväl ha gjorts i brist på kännedom om möjligheterna att i stället för permanent uppehållstillstånd få tillstånd för tillfälligt besök. Om viseringar i vissa fall skall kunna vara en ersättning för permanent uppehållstillstånd, vilket kommittén nedan kommer till, är det dessutom en förutsättning att en ansökan om permanent uppehållstillstånd inte blir diskvalificerande.

De viseringsregler som skapas inom EU innebär som huvudregel att visering beviljas under tre månader. Den tillståndstiden skall därför behållas. Ett tillstånd bör fortfarande kunna förlängas efter inresa liksom visering ges för längre tid än tre månader, även om detta inte ger rätt till fri rörlighet mellan EU-länderna.

Samordningen av viseringspolitiken inom EU och av gränskontrollen inom Schengenområdet gör att ett enskilt land inte kan bedriva någon viseringspolitik som skiljer sig särskilt mycket från de andra ländernas. Så länge praxis inte harmoniseras kan dock tillämpningen i fråga om tillstånd för medborgare från visst land se ganska olika ut. De bedömningar som görs av svenska myndigheter är alltså inte de enda som får betydelse för frågan om en person kommer att kunna ta sig till Sverige och annat EU-land. Alltför generösa bedömningar från svensk sida allena kan möta motstånd från andra EU-länder. Omvänt kan Sverige inte förhindra att besöksvisering beviljas för besök i annat land även om det nekas för besök i Sverige, och den fria rörligheten leder då till att besök ändå kan göras här landet. Det är därför väsentligt att inte bara gemensamma viseringsregler skapas utan också en inom EU gemensam praxis.

Även för personer som inte är viseringspliktiga är det viktigt att besöksmöjligheterna inte begränsas mer än nödvändigt. Det kan, liksom i fråga om viseringar, inte uteslutas att en restriktiv praxis leder till att anhöriga som annars inte skulle ha ansökt om permanent uppehållstillstånd i Sverige, gör det trots att syftet egentligen bara är att vistas här på ett längre besök. Även för dem som utan krav på visering söker ett längre tillstånd för släktbesök måste man vid prövningen utgå från att avsikten med besöket är att stanna tillfälligt.

Att i enskilda fall försöka avgöra vad som väger tyngst – en generös viseringspolitik eller risken för avhopp – är ofta mycket besvärligt. Det är svårt att utfärda mer precisa riktlinjer för var gränsen skall gå. Just

den individuella bedömning som skall göras i varje fall talar för att riktlinjerna måste ges ett ganska allmänt innehåll. Detta bör även fortsättningsvis kunna göras av Migrationsverkets styrelse.

En generös bedömning i fråga om tillstånd för tillfälliga besök kan i vissa fall utgöra just den möjlighet att hålla kontakt med sina släktingar som söks. Det innebär dock ingen lösning på samtliga de fall då släktingar i behov av hjälp "blivit kvar" i hemlandet medan andra lämnat. Förutom flexibilitet i viseringshanteringen måste därför reglerna för anhöriginvandring utformas så att familjer kan sammanhållas också i de fall det inte är någon lösning att någon familjemedlem mer eller mindre regelbundet reser för besök. Att kontakterna utom kärnfamiljen hålls genom tillfälliga besök måste dock kunna vara en utgångspunkt. Det blir då också väsentligt att de som vänder sig till svenska myndigheter såväl inom som utanför Sverige informeras om besöksmöjligheterna som ett alternativ till permanent uppehållstillstånd.

Enligt nuvarande svenska regler kan tillstånd till besök beviljas genom antingen visering eller tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om *tillstånd söks före inresan* och sökanden är viseringsfri ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för vistelse längre än tre månader; för kortare tid behövs inte tillstånd. Om sökanden däremot är viseringspliktig ges en visering för högst tre månader. Om besöket avser längre tid ges antingen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för den tid det gäller eller en långtidsvisering, om det finns sådana särskilda skäl som krävs för en sådan.

Om *tillstånd för förlängd vistelse söks efter inresan* ges alltid tidsbegränsat uppehållstillstånd, oavsett om sökanden är viseringspliktig eller inte. Det gäller också när sökanden har haft en visering för kortare tid än tre månader och vill förlänga sin vistelse.

Utlänningslagens bestämmelser om tidsbegränsat uppehållstillstånd vid besök skiljer sig enligt Migrationsverket i fråga om hur andra Schengenländer ger tillstånd för vistelse över tre månader. Genom att Sverige ger uppehållstillstånd i de flesta sådana fall ger det en fri rörlighet under längre tid än vad som avsetts genom Schengenkonventionen. Migrationsverket har därför i en skrivelse till regeringen föreslagit bl.a. att Sverige skall upphöra att ge uppehållstillstånd vid i vart fall turist-, släkt- och affärsbesök och i stället ge tillstånd i form av visering. Vid vistelse över tre månader blir det en nationell visering som inte ger fri rörlighet.

Kommittén delar Migrationsverkets bedömning att Sverige måste anpassa sin tillståndspraxis till övriga Schengenstaters. Dessutom skulle regleringen bli tydligare genom att endast ett slags tillstånd förekommer för bedömningar som många gånger syftar till samma sak.

Frågan ligger emellertid inte omedelbart inom kommitténs uppdrag och kräver ytterligare belysning av konsekvenser och nödvändiga följdändringar. Detta bör därför bli föremål för särskild översyn.

## 6 Konsekvenser och genomförande

För kommitténs arbete har gällt bestämmelserna i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) om kostnadsberäkningar och konsekvenser i vissa andra avseenden av kommitténs förslag. Enligt 14 § skall kommittén, för det fall dess förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, redovisa en beräkning av dessa konsekvenser. Enligt 15 § skall konsekvenser i vissa andra avseenden anges.

### 6.1 Ekonomiska konsekvenser

**Kommitténs bedömning:** Invandringen av nära anhöriga utanför kärnfamiljen väntas öka och medföra ökade kostnader för den offentliga sektorn. Även införandet av möjligheten att använda DNA-analys kommer att medföra ökade kostnader för staten. Övriga förslag väntas inte ge några nämnvärda ekonomiska konsekvenser.

Kommitténs förslag innebär att minderåriga barn ges en något större möjlighet att erhålla uppehållstillstånd på grund av anknytning genom att kravet på att barnet är eller har varit hemmavarande upphör. Eftersom presumtionen för att bevilja uppehållstillstånd för denna kategori redan tidigare har varit stark, väntas kommitténs förslag leda till endast en begränsad ökning av antalet beviljade uppehållstillstånd. Handläggningen av ärendena behöver inte förändras och antalet ansökningar om uppehållstillstånd väntas inte öka. Förslagets inverkan på samhällets resurser bedöms vara försumbar.

När det gäller kategorin föräldrar och vuxna barn innebär kommitténs förslag att möjligheterna för familjeåterförening ökar genom att kraven på hushållsgemenskap, beroende redan i hemlandet och snar ansökan upphör. Förslaget innebär vidare att möjligheterna till familjeåterförening för övriga nära anhöriga utanför kärnfamiljen ökar något genom att motsvarande krav upphör. Även fortsättningsvis skall dock gälla en strikt praxis. Beträffande båda kategorierna kommer det enligt förslaget som huvudregel att uppställas ett försörjningskrav och uppskjuten invandringsprövning skall gälla. Förutsättningarna för

uppehållstillstånd har inte ändrats på något sådant sätt att det finns anledning anta att fler personer kommer att ansöka om uppehållstillstånd. Däremot innebär förslaget att antalet ärenden som omfattas av uppskjuten invandringsprövning kommer att öka. Utredningens omfattning i dessa ärenden kommer dock att vara begränsad.

Vilken effekt förslagen kommer att ha på antalet beviljade uppehållstillstånd för personer utanför kärnfamiljen är svår att uppskatta. Migrationsverket uppskattar emellertid att ca 1 000 personer i denna kategori kan komma att beviljas uppehållstillstånd under vardera av de första två åren efter en lagändring. Därefter beräknas antalet beviljade tillstånd minska till en nivå på ca 800 personer årligen. Anledningen till det större antalet uppehållstillstånd under de första två åren efter en lagändring är den ackumulerade effekten som kan förväntas till följd av att det finns ett antal sökande som tidigare velat men inte hunnit få tillstånd på grund av den begränsning som skedde fr.o.m. den 1 januari 1997.

Som jämförelse kan nämnas att i genomsnitt ca 1 100 personer utanför kärnfamiljen per år beviljades uppehållstillstånd åren närmast före år 1997, medan i genomsnitt ca 320 personer per år beviljades uppehållstillstånd perioden 1997-2001 (se tabell Antalet beviljade uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen, avsnitt 4.4.3).

Långsiktigt skulle alltså ökningen av det antal personer som årligen får uppehållstillstånd vara omkring 480 personer. Detta betyder att invandringen åren 1997-2001 legat på en fjärdedel av nivån innan begränsningarna genomfördes den 1 januari 1997. Med kommitténs förslag skulle invandringen framöver ligga på tre fjärdedelar av nivån före år 1997.

Ökningen av invandringen av nära anhöriga utanför kärnfamiljen har beräknats dels utifrån uppgifter om den totala genomsnittliga invandringsnivån åren 1995-2001 för kategorin nära anhöriga utanför kärnfamiljen, dels utifrån ett antagande om årlig totalinvandring på 50 000 personer, dvs. ett antagande om något högre totalinvandring än under senare år då antalet asylsökande förmodas öka under de närmsta åren.

Bland dem som väntas få uppehållstillstånd beräknas 15 procent vara under 18 år, 50 procent vara mellan 18 och 64 år och 35 procent vara över 64 år. Beräkningen av åldersfördelningen utgår ifrån den genomsnittliga fördelningen för motsvarande personkrets under åren 1999-2001. Därutöver har vissa antaganden gjorts om att andelen äldre kommer att utgöra en större andel av den förmodade ökningen än barn under 20 år.

På grundval av dels Migrationsverkets uppskattning av åldersfördelningen och ökningen av beviljade tillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen, dels Växjö universitets kalkyler om intäkter, statliga, kommunala och landstingskommunala kostnader för den genomsnittlige invandraren (se *bilaga 3*, tabell 7) gör kommittén följande bedömning av kostnadseffekterna av förslaget för nära anhöriga utanför kärnfamiljen.

Under vardera av de första två åren efter en lagändring beräknas de samlade kostnaderna för stat, kommun och landsting öka med totalt ca 65 miljoner kr och årligen därefter med ca 45 miljoner kr. De offentliga intäkterna beräknas bli ca 50 miljoner kr respektive ca 35 miljoner kr. Effekterna av kommitténs förslag om ett försörjningskrav är inte medtagna i beräkningen.

Kostnaderna kan under en lång följd av år antas komma att i huvudsak ackumuleras genom de nya invandrare som årligen tillförs innan effekten avklingar. Exempelvis skulle kostnaden för det femte året efter en lagändring, vid fullständig ackumulering och enligt samma beräkningsgrund som ovan, därmed komma att uppgå till sammanlagt ca 265 miljoner kr.

Beräkningarna av de ekonomiska konsekvenserna ovan bör betraktas med stor försiktighet, eftersom de bygger på såväl uppskattningar av antalet personer som kommer att erhålla uppehållstillstånd framledes som på grova bedömningar av offentliga kostnader och intäkter. Kostnaderna kan antas vara underskattade dels i viss mån beroende på att de baseras på kostnader för den genomsnittlige invandraren och inte nyanlända anhöriginvandrare, dels framför allt på grund av att en stor andel av personerna i åldersgruppen 18-64 år troligen kommer att vara 55 år eller äldre och därmed kan antas ha ett högre bidragsberoende, vilket minskar intäkterna och ökar kostnaderna. När det gäller personer i arbetsför ålder kan den offentliga sektorn inledningsvis väntas få ökade kostnader. På längre sikt förväntas dock dessa personer komma ut i arbetslivet och då generera ett offentligfinansiellt överskott (se *bilaga 3*).

Som framgår är kostnaderna också beräknade på förutsättningen att den totala invandringen i framtiden blir 50 000 personer årligen. Skulle invandringen bli högre eller lägre förändras även kostnadseffekterna uppåt respektive nedåt.

Vidare har effekterna av ett system med försörjningsvillkor enligt kommitténs förslag inte lagts in i ovanstående beräkningar. Ökningen av antalet beviljade uppehållstillstånd kommer främst att avse äldre släktingar som sannolikt inte kommer att förvärvsarbeta. Även om det föreslagna försörjningskravet kan tänkas få en viss återhållande effekt på de offentliga kostnaderna gäller försörjningskravet endast under två

år. Minskningen av de totala kostnaderna på grund av försörjningsvillkoren kommer därför uppstå endast under de två första åren för de personer som får uppehållstillstånd.

Dessutom avser anknytningspersonens försörjningsansvar endast utlänningens vanliga levnadskostnader inklusive kostnader för boende. Utlänningen är under samma förutsättningar som andra personer berättigad till olika socialförsäkringsförmåner, hälso- och sjukvård etc. Kommitténs förslag kommer därför inte att medföra full kostnadstäckning för stat, kommuner och landsting.

Kommitténs förslag att ålägga socialnämnden att även beträffande barn som har hemvist utomlands pröva om medgivande enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen skall ges innebär i många fall endast att socialnämndens utredning tidigareläggs. Förslaget innebär nämligen att övriga förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd skall vara uppfyllda innan utredning görs.

Från Svenska kommunförbundet har inhämtats att en sådan utredning det är fråga om tar ca 30-50 timmar i anspråk och kostar ca 6 000-10 000 kr. Med hänsyn till att Migrationsverket uppskattat ökningen av antalet utredningar som skall genomföras till endast ett tiotal per år, skulle kostnaden kunna uppskattas till ca 80 000 kr årligen. Fördelat på ett antal kommuner rör det sig om en mycket begränsad kostnad.

Beträffande uppehållstillstånd på grund av oetablerade förhållanden innebär kommitténs förslag att det införs ett försörjningskrav som huvudregel. Detta kan tänkas få en återhållande effekt på antalet ansökningar. Antalet kommer i vart fall inte att öka. Förslaget innebär vidare att utrymmet i fråga om huvudsakligen skriftliga utredningar ökar något och att utredningens omfattning minskar. Detta väntas medföra att resurser frigörs, vilka kan användas för att genomföra utredningar i mer komplicerade ärenden. Det kan även i viss mån kompensera att den uppskjutna invandringsprövningen kommer att avse fler kategorier av anhöriga än tidigare. Förslaget om att kontroll av anknytningspersonens eventuella förekomst i belastnings- och misstankeregistren alltid skall göras bedöms innebära en försumbar resursåtgång.

Kommitténs förslag beträffande uppehållstillstånd på grund av oetablerade förhållanden väntas inte leda till att antalet beviljade uppehållstillstånd ökar, men att kostnaderna för den offentliga sektorn för dem som beviljas begränsas i viss mån. Förslaget om den något striktare bedömningen av arrangerade äktenskap kan tänkas leda till färre bifall av ansökningar.



I vissa delar har kommittén påtalat ett behov av ökad och ny information i olika avseenden. Dessa åligganden är inte större än att de kan rymmas inom nuvarande anslag.

Kommitténs förslag att införa en möjlighet att i vissa familjeåterföreningsärenden ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att använda DNA-analys för att styrka ett påstått släktskapsförhållande innebär att staten kommer att få kostnader för provtagning i Sverige och utomlands, transport av prover till Rättsgenetiska institutet samt analys av proverna.

När det gäller kostnaderna för analys kan viss vägledning hämtas från taxan för faderskapsundersökning vid Rättsgenetiska institutet. Enligt denna uppgår f.n. registreringsavgiften till 1 400 kr per ärende och kostnaden för analys till 3 450 kr per person. Ett ärende kommer att omfatta minst två personer. Migrationsverket har gjort en grov uppskattning av hur många personer som kan komma att erbjudas DNA-analys. Enligt denna kommer det att röra sig om ca 400 personer per år. Kostnaderna för registrering och analys kan då beräknas uppgå till ca 280 000 kr respektive ca 1,4 miljoner kr.

Kostnaderna för provtagning och transporter av prover är däremot svårare att beräkna. Kommittén bedömer att båda kostnaderna är marginella. När det gäller transport av proverna kan denna ske med vanlig postgång från utlandsmyndigheterna.

Införandet av möjligheten att använda DNA-analyser väntas även medföra att antalet ogrundade ansökningar minskar och att färre felaktigt beviljade uppehållstillstånd beviljas. Detta väntas leda till vissa besparingar.

Kommitténs förslag i fråga om visering och uppehållstillstånd för besök kommer sannolikt inte att leda till att antalet ansökningar förändras. Ett eventuellt ökat antal *beviljade* tillstånd bör inte i sig föranleda högre kostnader. En något mera generös tillämpning när det gäller visering och uppehållstillstånd för besök kan leda till ett något ökat antal avhopp från länder dit det på grund av politiska eller humanitära skäl inte kan verkställas några avlägsnandebeslut. Därmed förenade kostnader för staten förväntas dock bli marginella.

## 6.2 Möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

**Kommitténs bedömning:** Förslagen om möjligheterna till familjeåterförening och generösare bedömning vid besökstillstånd måste i sig innebära ökade möjligheter att nå de integrationspolitiska målen.

Enligt 15 § kommittéförordningen gäller att, om kommitténs förslag har betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Målen för integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för. Förslag som kan påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen är framför allt förslag som rör den ekonomiska politiken, sysselsättningen, förhållandena inom arbetslivet, den sociala välfärden inklusive hälso- och sjukvårdsutbildningen samt utbildningen.

Kommitténs förslag om möjligheterna till familjeåterförening och generösare bedömning vid besökstillstånd måste i sig innebära ökade möjligheter att nå de integrationspolitiska målen.

## 6.3 Andra konsekvenser

**Kommitténs bedömning:** Förslagen antas inte ge några andra konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen.

Enligt 15 § kommittéförordningen gäller vidare, att om kommitténs förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags och för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Kommittén anser inte att de framlagda förslagen i fråga om jämställdheten mellan kvinnor och män eller i övrigt får någon inverkan på de nämnda områdena.

## 6.4 Övergångsbestämmelser och ikraftträdande

**Kommitténs bedömning:** Övergångsbestämmelser behövs endast beträffande förutsättningarna för en utlänning som fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av nuvarande 2 kap. 4 d § UtIL att erhålla ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd. Författningsändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2003.

Kommitténs förslag innebär att det för att uppehållstillstånd skall ges på grund av oetablerade förhållanden (förslagets 2 kap. 5 § UtIL) som huvudregel krävs att anknytningspersonen svarar för utlänningens försörjning. Förslaget innebär vidare att uppskjuten invandringsprövning gäller och att det som huvudregel krävs att försörjningskravet är uppfyllt för att förlängningsansökan och ansökan om permanent uppehållstillstånd skall beviljas. För de utlänningar som före ikraftträdandet av författningsändringarna har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av oetablerade förhållanden med stöd av nuvarande 2 kap. 4 d § UtIL bör något försörjningskrav inte gälla. I stället bör förutsättningarna för dessa utlänningar att erhålla nya tidsbegränsade uppehållstillstånd eller permanenta uppehållstillstånd även efter ikraftträdandet av författningsändringarna bedömas enligt nuvarande 2 kap. 4 e § UtIL. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse.

I övrigt bedöms inga övergångsbestämmelser vara nödvändiga.

Avgörande för ikraftträdande är främst tidsåtgången för beredningen av förslagen. Kommitténs förslag överlämnas till vederbörande statsråd i februari 2002. Remisstid kan beräknas löpa fram till sommaren 2002. Remissammanställning och beredning av lagrådsremiss och proposition kan beräknas ske under hösten 2002. Proposition till riksdagen kan beräknas att komma att överlämnas i slutet av år 2002. Riksdagsbehandling kan beräknas ske under våren 2003. I kraftträdande bör därför kunna bestämmas till den 1 juli 2003.



## 7 Författningskommentar

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

#### 1 kap. 1 a §

Paragrafen är *ny*. Här anges vad som i utlänningslagen avses med begreppet anknytningsperson. Paragrafen motsvarar delvis 2 kap. 4 § i dess nuvarande lydelse. Genom en inledande definition av vem som kan utgöra anknytningsperson vid anhöriginvandring blir framförallt andra kapitlets paragrafer mer överskådliga.

#### 2 kap. 4 § första stycket

Paragrafens lydelse har ändrats. Dess *första stycke* reglerar nu rätten till anhöriginvandring endast för makar eller andra partner som stadigvarande sammanbott utomlands (etablerade förhållanden), minderåriga barn, vuxna barn samt föräldrar. ”Stadigvarande” innebär i praxis en tid om ungefär två år.

I fråga om minderåriga barn (punkt 2) har kravet på att barnet skall vara eller ha varit hemmavarande tagits bort, eftersom skäl för uppehållstillstånd kan föreligga även om barnet inte är eller varit hemmavarande nyligen. Så som punkten 2 formulerats kan även adoptivbarn bedömas enligt denna punkt och någon särreglering behövs inte längre (nuvarande punkten 2 a). För att en anknytning genom adoption skall uppkomma skall adoptionsbeslutet ha meddelats av svensk domstol eller ett utländskt adoptionsbeslut gälla i Sverige enligt internationellt privaträttsliga regler. Ett ”förälder-barn”-förhållande uppkommer alltså inte genom någon annan adoption. När adoptionerna inte längre utgör någon separat punkt i paragrafen behöver dessa förutsättningar inte uttryckligen anges och har därför utgått. Någon ändring i sak är inte avsedd. De som avses bli adopterade genom beslut

av svensk domstol omfattas av den nya punkten 2. Inte heller här är någon saklig ändring avsedd.

Paragrafens *tredje punkt* gäller ogifta barn över 18 år och föräldrar. För dessa kommer att gälla ett krav på beroende av anknytningspersonen eller andra särskilda skäl för att uppehållstillstånd skall ges. Nu gällande krav på hushållsgemenskap, beroende redan i hemlandet och snar ansökan upphör.

Barn över 18 år skall i särskilda fall, då barnet av någon anledning inte kunnat flytta samtidigt som föräldrarna eller då det av någon annan anledning inte var aktuellt då, kunna ha rätt att ansluta sig till sina föräldrar. Beroendet skall vara väsentligt men kan ha uppkommit efter det att föräldrarna flyttat. ”Andra särskilda skäl” är avsett för särskilt ömmande omständigheter, t.ex. att barnet utgör ”sista länk” eller om beroendeförhållandet i undantagsfall är det omvända.

Även personer över 18 år som adopterats kan, när nu kravet på hushållsgemenskap upphört, bedömas enligt denna punkt. Enligt denna punkt kan också föräldrar som utövar umgänge med barn i Sverige bedömas.

Föräldrar får en möjlighet till uppehållstillstånd som anhöriga under samma förutsättningar som vuxna barn. Det innebär att ett väsentligt beroendeförhållande till barnet i Sverige eller andra särskilda skäl skall föreligga. Föräldrarnas ålder och beroende av just barnet i Sverige bör få betydelse för rätten till uppehållstillstånd, liksom om det är ett föräldrapar eller en ensamstående förälder och hur den sociala situationen i övrigt ser ut för en ensam förälder i hemlandet. ”Andra särskilda skäl” är avsett för särskilt ömmande omständigheter, t.ex. att barnet utgör ”sista länk” eller om beroendeförhållandet i undantagsfall är det omvända.

## **2 kap. 4 § andra stycket**

Paragrafens *andra stycke* motsvaras av nuvarande 2 kap. 4 § tredje stycket.

## **2 kap. 5 §**

Paragrafens *två första punkter* motsvarar i stora drag nuvarande 2 kap. 4 § andra stycket. Den prövning som fortsättningsvis skall göras bör, om inte annat är påkallat, kunna vara mindre omfattande än dagens. Prövningen syftar till att utröna om några särskilda skäl mot uppehållstillstånd föreligger, vilket uttrycks klarare genom att den

nuvarande formuleringen med kravet på att ”förhållandet framstår som seriöst” utgår.

Den prövning av oetablerade förhållanden som skall göras bör som regel kunna vara mindre omfattande än dagens seriositetsprövning. Det skall alltid göras en formell kontroll av att ett åberopat äktenskap verkligen utgör ett äktenskap. Detta kan styrkas genom t.ex. registerutdrag eller vigselbevis eller för samboförhållanden eller blivande sådana annan tänkbar dokumentation, t.ex. folkbokföringshandling eller brev från myndigheter.

För att utröna att parterna verkligen har för avsikt att leva tillsammans i äktenskap eller under äktenskapsliknande former och att det är denna önskan som ligger till grund för ansökan kommer viss utredning att behöva göras. Vad utredningen bör innefatta framgår av avsnitt 5.4.1.

En del av den prövning som görs av snabba anknytningar kommer att avse hur försörjningen skall tryggas, se avsnitt 5.4.1 och 5.11.4.

Med hänsyn till skyddsaspekten bör också vissa registerkontroller göras, se avsnitt 5.4.1.

Beträffande prövningen vid arrangerade äktenskap, se avsnitt 5.4.2.3.

Anknytningspersonen bör i normalfallet inför det första uppehållstillståndet kallas till intervju på Migrationsverket eller, om det bedöms vara tillräckligt, att inställa sig på verket med ifyllt frågeformulär och de övriga handlingar som krävs för att enligt dagens modell för ”receptionsansökan” underteckna en sanningsförsäkran beträffande de uppgifter som lämnats. Att kalla till intervju bör inte underlåtas om någon omständighet talar mot skriftlig utredning.

Utrymmet för huvudsakligen skriftlig utredning torde vara begränsat när det gäller den första prövningen av ett arrangerat äktenskap.

*Punkten 3* är ny. Den motiveras av att ett barn till en utlänning som fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av snabb anknytning skall kunna följa med sin förälder under samma förutsättningar som andra barn kan ansluta sig till sina föräldrar. Detta motsvarar delvis vad som idag gäller enligt 2 kap. 4 d §. Åldersgränsen i nuvarande 2 kap. 4 d § har dock tagits bort eftersom även vuxna barn i vissa fall skall kunna återförenas med en förälder.

## **2 kap. 6 §**

Paragrafen reglerar förutsättningarna för andra nära anhöriga än de som nämnts i 4 och 5 §§ att få uppehållstillstånd på grund av anknytning. Den motsvaras delvis av nuvarande 2 kap. 4 § 3. I denna grupp finns

dels personer som i hemlandet tidigare har levt tillsammans med de släktingar som nu finns i Sverige, dels personer som inte levt tillsammans med dem men likväl på något sätt stått släktingarna i Sverige nära.

För anhöriginvandring i denna grupp skall synnerliga skäl förutsättas. Med detta åsyftas närmast "sista länk". Kravet på synnerliga skäl torde innebära att den person som utgör "sista länk" skall ha svårt att klara sig själv ensam i hemlandet. Till skillnad mot tidigare skall däremot krav inte ställas på hushållsgemenskap och snar ansökan.

"I annat fall" innebär att också t.ex. personer som sammanbott länge i Sverige som makar eller sambor (t.ex. asylsökande eller gäststuderande) men inte utomlands kan omfattas av paragrafen.

## **2 kap. 7 §**

Paragrafen är *ny*. Genom denna införs ett krav på att anknytningspersonen skall svara för utlänningens försörjning i de fall uppehållstillstånd skall ges med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 3 eller 5 eller 6 §§, dvs. vid snabba anknytningar och för släktingar utanför kärnfamiljen. Försörjningskravet kommer att omfatta även personer som sammanbott länge i Sverige som makar eller sambor men inte utomlands. Det kommer också att omfatta vuxna som adopterats och barn till en förälder som utgör en snabb anknytning. Föräldrar som skall utöva umgänge med barn i Sverige kommer i och för sig också att omfattas av försörjningskravet men också av särskilda skäl för undantag, eftersom anknytningspersonen är minderårig.

Kravet på att utlänningen skall svara för utlänningens försörjning omfattar vanliga levnadskostnader, vilket inkluderar utlänningens boende. Riksnormen för försörjningsstöd (socialbidrag) enligt socialtjänstlagen bör därvid utgöra riktlinje.

Utlänningen skall visa att anknytningspersonen har förmåga att svara för hans eller hennes försörjning eller att en undantagssituation föreligger. Vid bedömningen av försörjningsförmågan kan anknytningspersonens inkomst i form av t.ex. lön, pension, föräldrapenning, sjukpenning och ersättning från arbetslöshetskassa beaktas. Även andra ekonomiska åtaganden för anknytningspersonen kan påverka anknytningspersonens disponibla inkomst. Utlänningens ekonomiska förhållanden kan också påverka bedömningen. Det förhållandet att utlänningen kan komma att bli berättigad till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen eller socialförsäkringsförmåner bör dock inte beaktas.



När det gäller försörjning för nära anhöriga utanför kärnfamiljen bör även anknytningspersonens makes, makas eller sambos inkomster kunna beaktas vid prövningen av försörjningsförmågan. Likaså kan det tänkas att utlänningen har flera nära anhöriga i Sverige som gemensamt kan svara för hans eller hennes försörjning. Även dessas inkomster kan då beaktas. Det är dock anknytningspersonen som har det formella ansvaret för utlänningens försörjning.

Försörjningsförmågan vid snabba anknytningar skall däremot bedömas enbart utifrån anknytningspersonens och utlänningens ekonomiska förhållanden.

Försörjningsförmågan bör bedömas utifrån vad anknytningspersonen och utlänningen hade varit berättigade att erhålla i försörjningsstöd enligt riksnormen enligt socialtjänstlagen. Den disponibla inkomsten skall därutöver täcka kostnaden för boendet. Även om riksnormen utgör ett riktmärke måste det vid bedömningen av försörjningsförmågan finnas visst utrymme för flexibilitet.

Vad prövningen bör innefatta framgår av avsnitt 5.11.4. Prövningen av försörjningskravet kommer när det gäller de snabba anknytningarna att utgöra en del av den samlade bedömning som görs av det återopade förhållandet (se kommentaren till 2 kap. 5 §).

Om uppehållstillstånd beviljas skall det av beslutsmotiveringen framgå huruvida försörjningskrav har ställts eller huruvida undantag har gjorts från försörjningskravet.

Anknytningspersonens ansvar för utlänningens försörjning gör att det blir viktigt att göra denne medveten om vad försörjningskravet innebär och vad utlänningen riskerar om detta inte fullgörs. Även sökanden måste informeras om vad försörjningskravet innebär och vilka konsekvenser som kan följa om försörjningskravet inte fullgörs.

Om särskilda skäl föreligger skall uppehållstillstånd kunna ges trots att anknytningspersonen inte kan svara för utlänningens försörjning, se avsnitt 5.11.3.

Uppskjuten invandringssprövning skall gälla och försörjningsfrågan prövas vid varje tillfälle, se avsnitt 5.11.4.

## **2 kap. 8 §**

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 4-7. Punkt 1 kommer till skillnad från nuvarande punkt 4 inte att innefatta anknytning genom släktförhållande.

**2 kap. 9 §**

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 4 § fjärde stycket.

**2 kap. 13 §**

Paragrafen motsvaras delvis av nuvarande 2 kap. 4 d § men har delats in i två stycken.

I det *första stycket* innefattas nu även barn till sådan förälder som utgör snabb anknytning. Sådana barn ges liksom föräldern ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället. Det tillägg som gjorts i *andra stycket* avser nära anhöriga utanför kärnfamiljen. Även dessa skall vid det första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som en följd av den uppskjutna invandringsprövning som skall gälla genom försörjningskravet.

**2 kap. 14 §**

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 2 kap. 4 e §. Som en ytterligare förutsättning för att ett nytt eller permanent uppehållstillstånd skall ges på grund av snabb anknytning gäller enligt *första stycket* att försörjningskravet enligt 7 § skall vara uppfyllt. Detta innebär att anknytningspersonen verkligen svarat för utlänningens försörjning. Vid ansökan om förlängning skall dessutom prövas om försörjningsförmåga fortfarande finns. Även om undantag från försörjningskravet tidigare gjorts skall vid ansökan om förlängning prövas om de ekonomiska förhållandena har förändrats på sådant sätt att ett krav kan ställas fortsättningsvis. Liksom tidigare skall som huvudregel även krävas att förhållandet består. När det gäller prövningen av om försörjningskravet fullgjorts, se avsnitt 5.11.4.

I det *tredje stycket* har tillagts att fortsatt eller permanent uppehållstillstånd i vissa undantagsfall kan ges även om försörjningskravet inte är uppfyllt. Så är naturligtvis fallet om undantag från försörjningskravet tidigare har gjorts (vilket i så fall skall framgå av beslutsmotiveringen av det tidigare beslutet om uppehållstillstånd) och den ekonomiska situationen inte har förbättrats. Uppehållstillstånd får också ges om andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt tillstånd, se avsnitt 5.11.4.

**2 kap. 15 §**

Paragrafen är *ny* och föranledd av den uppskjutna invandringsprövning som genom försörjningskravet gäller för nära anhöriga utanför kärnfamiljen. Även för dessa anhöriga gäller som huvudregel vid ansökan om förlängt eller permanent uppehållstillstånd att försörjningskravet enligt 7 § skall vara uppfyllt. Innebörden av detta och hur detta bör bedömas och kontrolleras framgår av kommentaren till 2 kap. 14 §.

Även om försörjningskravet inte är uppfyllt bör utlänningen i vissa undantagsfall beviljas fortsatt tillstånd. Så är naturligtvis fallet om undantag från försörjningskravet tidigare har gjorts (vilket i så fall skall framgå av beslutsmotiveringen av det tidigare beslutet om uppehållstillstånd) och den ekonomiska situationen inte har förbättrats, se avsnitt 5.11.4. Uppehållstillstånd får också ges om andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt tillstånd, se avsnitt 5.11.4.

Av *andra stycket* framgår att som huvudregel bör gälla att permanent uppehållstillstånd får ges när utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år. Två år är ingen absolut tidsgräns utan ett riktmärke för hur lång tiden för den uppskjutna invandringsprövningen bör vara. Ett permanent uppehållstillstånd kan således ges efter två år med tidsbegränsat uppehållstillstånd beträffande en och samma anknytning. Till skillnad från de snabba anknytningarna bör permanent uppehållstillstånd inte kunna beviljas före tvåårsperiodens utgång, eftersom några särskilda skäl för detta inte kan anses föreligga.

**2 kap. 16 §**

Ändringarna är huvudsakligen redaktionella och paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 §. Med hänsyn till den uppskjutna invandringsprövning som genom försörjningskravet kommer att gälla för anhöriga utanför kärnfamiljen har i andra stycket punkten 3 tillagts att även dessa anhöriga kan beviljas förlängt uppehållstillstånd efter inresan i Sverige.

**2 kap. 17 - 19 och 28 §§**

Ändringarna är redaktionella. Paragraferna motsvarar nuvarande 2 kap. 5 a, 5 b, 6 och 14 §§.

**7 kap. 11 och 17 §§**

Ändringarna är redaktionella.

**11 kap. 1 c §**

Paragrafen är *ny*. Genom denna föreskrivs att bedömningen av om anknytningspersonens hem är lämpligt bör vara gjord och socialnämndens medgivande enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen lämnat innan ett barn under 18 år beviljas uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 6 §.

**11 kap. 1 d §**

Paragrafen är *ny*. Genom denna införs en möjlighet att i ärenden om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd i syfte att visa det biologiska släktskap som åberopas i ansökan. Detsamma skall gälla förälder och barn i ärende om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § 3. En särreglering av dessa sistnämnda har gjorts eftersom en förälder som utgör snabb anknytning inte utgör anknytningsperson enligt den definition som givits i 1 kap. 1 a §.

Det är först om övrig utredning inte kan anses tillräcklig som möjligheten att använda DNA-analys blir aktuell. Analys skall utföras endast i sådana fall ansökan om uppehållstillstånd skulle avslås på grundval av den i övrigt erhållna utredningen och där en DNA-analys beräknas kunna ge väsentliga bevis rörande den biologiska släktskapen. DNA-analyser bör således inte utföras om utlänningsmyndigheterna på grundval av den övriga utredningen anser det uppenbart att det påstådda släktförhållandet inte existerar.

Migrationsverket och Utlänningsnämnden har att i varje enskilt fall avgöra om DNA-analys skall erbjudas. Om Migrationsverket och Utlänningsnämnden inte hänvisar sökanden till DNA-analys, kan denne ändå låta utföra en DNA-analys på egen bekostnad. De test som utförs på sökandens egna initiativ och egna bekostnad bör uppfylla samma krav på tillförlitlighet som de test som utförs på Migrationsverkets och Utlänningsnämndens initiativ och statens bekostnad.

Analysen förutsätter att den som skall undersökas har upplysts om syftet med analysen och har lämnat sitt skriftliga samtycke. Vid undersökningen får endast det släktförhållande som har åberopats i familjeåterföreningsärendet undersökas. Analysen skall utföras av

Rättsgenetiska institutet. Kostnaden för provtagning, transport av prover och analys skall betalas av staten.

Paragrafens *fyjärde stycke* ger en sökande som själv bekostat en DNA-analys möjlighet att under vissa förutsättningar få kostnaden för provtagning, transport av prover samt analys ersatt. Beslut om ersättning fattas av den myndighet som skall pröva ansökan om uppehållstillstånd. Av 7 kap. 9 § följer att beslutet får överklagas särskilt.

I 7 kap. 6 § utlänningsförordningen har införts en kompletterande bestämmelse om det närmare förfarandet.

### 11 kap. 6 §

Paragrafens *tredje stycke* är nytt. Enligt detta skall en allmän försäkringskassa på begäran av Utlänningsnämnden eller Migrationsverket lämna ut uppgifter om en utlännings förhållanden som rör ersättning enligt lagen om bostadsbidrag, lagen om bostadstillägg till pensionärer m.fl. och lagen om äldreförsörjningsstöd, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd. Så kommer att vara fallet i de ärenden där försörjningskrav gäller.

Genom bestämmelsens första stycke finns motsvarande möjlighet att få uppgifter från socialnämnden om huruvida utlännings har uppburit försörjningsstöd enligt riksnormen enligt socialtjänstlagen och på vilken grund.

### 11 kap. 8 §

Ändringen är redaktionell.

## 7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor

Ändringen är redaktionell och föranledd av kommitténs förslag till ändrad lydelse av 2 kap. utlänningslagen.

### 7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Ändringen är redaktionell och föranledd av kommitténs förslag till ändrad lydelse av 2 kap. utlänningslagen.

### 7.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Ändringen är redaktionell och föranledd av kommitténs förslag till ändrad lydelse av 2 kap. utlänningslagen.

### 7.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Paragrafen är *ny*. Genom denna åläggs socialnämnden att beträffande barn med hemvist utomlands pröva om medgivande enligt 6 kap. 6 § skall ges. Skyldigheten åvilar socialnämnden i anknytningspersonens hemkommun och gäller om ett sådant barn skall beviljas uppehållstillstånd enligt 2 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529). Prövningen är alltså inte avsedd att göras i samtliga ärenden utan enbart i de ärenden där utlänningsmyndigheten bedömer att förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd föreligger om anknytningspersonens hem anses lämpligt. I många fall lär därför utlänningsmyndigheten initiera ärendet hos socialnämnden.

### 7.6 Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

**1 kap. 1 a §, 3 kap. 5 c och 7 a §§ och 7 kap. 7 c §**

Ändringarna är redaktionella och föranledda av kommitténs förslag till ändrad lydelse av 2 kap. utlänningslagen.

## 7 kap. 6 §

Paragrafen är *ny*. Av denna framgår till att börja med att det är Rättsgenetiska institutet inom Rättsmedicinalverket som skall utföra de DNA-analyser som Utlänningsnämnden eller Migrationsverket enligt 11 kap. 1 d § UtlL gett tillfälle till. För institutets planering skall den myndighet som skall pröva ansökan om uppehållstillstånd underrätta institutet om att provtagning skall ske. Rättsgenetiska institutet skall efter analysen sända utlåtandet över detta till myndigheten i fråga.

De närmare förutsättningarna för hur blodprov skall genomföras m.m. ges Rättsmedicinalverket rätt att föreskriva om.

## 7.7 Behov av författningsändringar i övrigt

Kommittén lägger inte annat än beträffande utlänningsförordningen fram författningstext på förordningsnivå. I det följande nämns dock vissa synpunkter på följdändringar som torde krävas liksom eventuellt ett tillägg i Migrationsverkets instruktion.

Följande bestämmelser måste med kommitténs förslag på hur 2 kap. utlänningslagen skall vara uppbyggt hänvisa till andra bestämmelser i utlänningslagen än de gör idag.

- 2 § förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land
- 3 och 23 §§ förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.
- 5 § förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar
- 7 § förordningen (1991:1817) med instruktion för Utlänningsnämnden
- Bilaga till förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna
- 10 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister
- 3 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister
- 1 § förordningen (2000:415) om statlig ersättning till kommuner och landsting för kostnader för vissa utlänningar med tidsbegränsade uppehållstillstånd
- 1 § förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl.

Utöver detta kan det i 11 § förordningen (1988:429) med instruktion för Migrationsverket komma att krävas en skyldighet för Migrationsverkets styrelse att besluta om riktlinjer också i fråga om bedömningen av försörjningskrav.





# Reservationer

## Reservation av ledamoten Bernt-Erik Ekeröth (mp)

### Allmänt

Miljöpartiet de Gröna anser att människor skall kunna röra sig fritt över gränserna och vistas, arbeta och studera i det land de önskar. Detta gäller såväl länder inom EU som länder utanför EU. Miljöpartiet har därför motsatt sig att Sverige tillträdde Schengenkonventionen och motsätter sig därför införandet av varje bestämmelse som innebär att det blir svårare att röra sig fritt över gränserna. Miljöpartiet reserverade sig mot de beslut som innebär att möjligheterna för anhöriga att invandra inskränktes 1997.

Hela betänkandet genomsyras av en misstänksamhet mot utlänningar och det går ut på att försvåra för dem att komma till och vistas i Sverige, utom i vissa undantagsfall. Detta förhållningssätt går stick i stäv med statsmakternas intentioner att stävja rasism, främlingsfientlighet och diskriminering. Förhållningssättet lägger också grund för fortsatta problem med människosmuggling, som skall behandlas av kommittén senare i år.

### 5.2 Utgångspunkter

Jag reserverar mig mot att kommittén inte föreslår fri rörlighet över gränserna för anhöriga och att kommittén inte föreslår egna svenska regler utan anknytning till ännu icke införda EU-regler.

Jag instämmer i uttalandena om utvecklingen mot en starkt ökad rörlighet och att denna utveckling är glädjande. Resonemanget borde leda till att Sverige skall tillåta fri rörlighet över sina gränser. Jag återkommer om detta i avsnitt 5.3 nedan.

Miljöpartiet de Gröna anser inte att migrationspolitiken skall harmoniseras inom EU. Varje medlemsstat måste få forma sin egen migrationspolitik. Den svenska politiken bör vara human och generös och sträva efter fri rörlighet över gränserna.

Innehållet i stycket som börjar med ”Migrationspolitiken skapas nu...” är motsägelsefullt. Om Sverige skall ha en human, tydlig och konsekvent migrationspolitik och om denna linje skall drivas i det svenska arbetet i EU, anser jag att samma linje måste drivas i kommitténs arbete, även om den innebär att migrationspolitiken avviker från andra EU-länders. Det kommer sannolikt att dröja avsevärd tid innan ett eventuellt EU-direktiv om familjeåterförening kommer att träda i kraft. Tills dess bör kommittén kunna lämna förslag till svensk politik på området utan att snegla på vilka regler som gäller i de andra EU-staterna. Det sägs ju också i avsnitt 5.1 att förslaget till EU-direktiv beaktas bara marginellt.

### 5.3 En reglerad invandring

Jag reserverar mig mot att invandringen av anhöriga fortfarande skall vara reglerad.

Regleringen av invandringen bör avvecklas snarast. Sverige bör ha en human och generös migrationspolitik. Den skall grunda sig på solidaritetstanken, att vi efter bästa förmåga skall hjälpa människor i nöd. Det ligger utanför kommitténs uppdrag att lämna förslag till ny migrationspolitik, men Miljöpartiet återkommer i andra sammanhang till denna fråga.

Min inställning är att personer, som bor lagligt i Sverige, skall ha rätt att förenas med sina anhöriga från andra länder utan att staten lägger hinder i vägen. Jag kommer att utveckla denna ståndpunkt i de kommande avsnitten.

Jag instämmer i att familjer skall kunna hållas ihop. Familjebegreppet är emellertid olika i olika kulturer. Med utgångspunkt från Miljöpartiets krav på fri rörlighet över gränserna anser jag att familjerna bör få bestämma själva vilka familjemedlemmar som skall förenas med dem som redan bor i Sverige. Det gynnar också anknytningspersonen/personernas integration i Sverige, vilket framgår på ett bra sätt i slutet av avsnitt 5.2 i betänkandet.

I avsnitt 5.3.2 borde uttalanden ha gjorts om de positiva effekter som invandring får för Sveriges ekonomi genom ökade skatteintäkter och på sikt ökad välfärd genom att invandrarna bidrar till att bygga upp ett pensionskapital för den allt mera åldrande svenska befolkningen. Från Växjö universitet har kommittén fått underlag som kan användas i

sammanhanget. I bilaga 3 sid 14-16 finns ett räkneexempel som visar att en ökning av anhöriginvandringen med 10% innebär en offentlig-finansiell nettointäkt om 28 miljoner kronor.

Som jag nämnde i avsnitt 5.2 ovan kommer det sannolikt att dröja avsevärd tid innan ett eventuellt EU-direktiv om familjeåterförening kommer att träda i kraft. Att här spekulera i vad detta eventuella direktiv kommer att innehålla kan jag därför inte acceptera. Dessutom är det tänkt att direktivet skall utgöra minimiregler. Det är därför inget som hindrar att Sverige inför mera generösa regler. Att generösa regler för anhöriginvandring skulle leda till ökad invandring till Sverige bara därför att det blir lättare för invandraren att senare återförenas med sina anhöriga verkar mycket osannolikt.

#### 5.4 Makar och sambor m.fl.

Jag reserverar mig mot förslaget att seriositetsprövningar och integritetskränkande anknytningsutredningar skall finnas kvar.

Alla utredningar om personers samhörighet är mer eller mindre integritetskränkande. Personerna själva vet bäst om de vill vara tillsammans eller inte.

När två personer flyttar samman inom Sverige för att bilda familj görs inga utredningar om förhållandet är seriöst eller inte eller om det finns anledning att skydda ena parten eller inte. Varför skall sådana utredningar då göras när den ena personen bor i ett annat land och måste passera Sveriges gräns för att kunna bo tillsammans med den hon/han älskar? De flesta sökande kan inte förstå det, än mindre att svenska myndigheter underkänner deras förhållande och vägrar uppehållstillstånd.

Därför och med hänvisning till den fria rörligheten anser jag att seriositetsprövningen och därmed sammanhängande utredning skall upphöra.

När det gäller snabba anknytningar, arrangerade äktenskap och fullmaktsäktenskap anser jag att dessa skall accepteras som grund för uppehållstillstånd. Det är viktigt att ta hänsyn till parternas fria vilja och till religiösa sedvänjor. Om äktenskapet inte visar sig fungera bör den senast invandrade parten få avgöra själv om hon/han vill stanna kvar i äktenskapet och i Sverige. Missförhållanden som kan uppstå i sådana äktenskap bör förebyggas genom ökade satsningar på information och integration, inte genom kontroller och begränsning av invandring.

Missförhållanden som redan har uppstått i ett förhållande måste lösas på andra sätt än genom utvisning, bl.a. ingripande av sociala myndigheter, rättsväsendet, anhöriga och landsmän.

## 5.6 Nära anhöriga utanför kärnfamiljen

Jag reserverar mig mot kraven på särskilda skäl eller synnerliga skäl för invandring av olika kategorier anhöriga.

En konsekvens av vad jag anförde i avsnitt 5.3 är att jag anser att det inte bör införas några regler om särskilda eller synnerliga skäl för att kunna bevilja uppehållstillstånd för anhöriga utanför kärnfamiljen. De föreslagna reglerna blir dessutom svåra att tolka och jag befarar att tillämpande myndigheter kommer att göra andra bedömningar i praxis än vad som var lagstiftarens intentioner. Sådana problem har uppstått när det gäller tillämpning av nu gällande regler om hushållsgemenskap. I praxis krävs dessutom att det föreligger ett beroendeförhållande och att ansökan skall lämnas inom en viss tid efter anknytningspersonens första uppehållstillstånd i Sverige, trots att sådana krav saknas i lagtexten.

De regler som majoriteten föreslår innebär inte full återgång till de regler som gällde före 1997 utan får tämligen begränsad effekt. Om det skall krävas särskilda skäl för anhöriginvandring hade det varit enklare om det t.ex. hade satts en lägsta åldersgräns för föräldrar eller en högsta åldersgräns för vuxna barn.

## 5.7 Direktivförslagets personkrets

Jag reserverar mig mot att det inte införs samma regler för anhöriginvandring för alla anknytningspersoner som bor i Sverige.

Enligt min mening skall alla personer som lagligen bor i Sverige ha samma rätt att förenas med sina anhöriga i andra länder, oavsett medborgarskap.

Jag kan inte acceptera att det är lättare för vissa personer än för andra att förenas med sina anhöriga. Som det är nu görs ingen prövning när medborgare i andra EU-länder, som har flyttat till Sverige, vill förenas med nära anhöriga medan sådan prövning måste göras när det gäller en svensk medborgare boende i Sverige. Jag anser att kommittén borde ha föreslagit att samma regler för anhöriginvandring skall gälla för alla som bor i Sverige.

## 5.11 Försörjningskrav

Jag reserverar mig mot förslaget att införa regler om att anknytningspersonen i Sverige skall avkrävas försörjningsansvar för sina anhöriga som villkor för att de skall beviljas uppehållstillstånd vare sig man bestämmer anhörigkretsen enligt majoritetens förslag eller enligt mitt förslag, att uppskjuten invandringsprövning skall tillämpas och att de anhöriga skall utvisas om försörjningskravet inte uppfylls under de två första årens vistelse här.

Det finns många skäl för min ståndpunkt och här redovisas de viktigaste.

Ett så omfattande försörjningskrav för anhöriga som det föreslagna har aldrig funnits i svensk lag. Det nuvarande statsfinansiella läget motiverar inte att införa försörjningskrav. Om det inte införs särskilda eller synnerliga skäl för uppehållstillstånd för anhöriga enligt mitt förslag kommer de offentliga finanserna istället att förbättras enligt utredningen från Växjö universitet, bilaga 3, som i ett räkneexempel förutsätter ökad anhöriginvandring i alla åldrar. Om det endast är invandring av äldre personer som kommer att öka, vilket majoriteten förutsätter, finns inga andra ekonomiska beräkningar än de som gjordes för 1997, alltså det första året som nuvarande restriktiva regler gällde. Enligt avsnitt 4.5.2 uppskattas besparingarna i statsbudgeten till ca 35 miljoner kronor för 1997. Detta belopp motsvarar endast ca 0,04 promille av hela statsbudgeten. Majoritetens förslag innebär sannolikt inte ens kostnadsökning av denna storleksordning, eftersom de nya reglerna blir mer restriktiva än de som gällde före 1997.

Att andra EU-länder har försörjningskrav är inte heller något skäl för att införa sådant i Sverige. Asylsökande och andra invandrare söker sig till Sverige av helt andra skäl, inte i första hand för att de skall slippa försörja de anhöriga som får komma hit senare.

Svensk politik har sedan länge präglats av solidaritet och jämlikhet. Det är mycket överraskande att en socialdemokratiskt ledd kommitté nu föreslår ett så starkt avsteg från dessa principer. De ekonomiskt och socialt svaga personer, som invandrare ofta är, får sämre möjligheter att förenas med sina anhöriga om försörjningskrav ställs. Det blir helt enkelt så att innehållet i anknytningspersonens plånbok kommer att bli avgörande. Denna princip är helt ovärdig det svenska välfärds-samhället. De flesta invandrare stöder frivilligt sina släktingar ekonomiskt efter bästa förmåga men samhällets skyddsnet måste kunna finnas om den egna förmågan inte räcker till.

Förslaget till försörjningskrav har många undantag, bl.a. för flyktingar och andra skyddsbehövande med kort vistelse i Sverige, nordbor, EU-medborgare som har utnyttjat sin fria rörlighet och

ofrivilligt arbetslösa. Undantagen är så långtgående att det kvarvarande försörjningskravet ger förhållandevis små effekter på den svenska offentliga sektorns ekonomi, varför det är onödigt. Begreppet ofrivilligt arbetslös är dessutom oklart. Vem är frivilligt arbetslös? Ingen person som bor i Sverige kan leva på bidrag från samhället utan att stå till arbetsmarknadens förfogande. Att bevilja uppehållstillstånd för anhöriga utan att försörjningskrav ställs kan i stället bidra till anknytningspersonens välbefinnande så att han/hon mår bättre och lättare kan försörja sig själv.

Äktenskapsbalken och föräldrabalken ställer krav på att makar skall försörja varandra och att föräldrar skall försörja sina barn. Det skall enligt min mening inte dessutom ställas försörjningskrav i utlänningslagen.

Min inställning till försörjningskravet leder också till att jag anser att anhöriga skall beviljas permanent uppehållstillstånd från början. Jag reserverar mig alltså mot förslaget om uppskjuten invandringsprövning på grund av försörjningskravet. Uppskjuten invandringsprövning innebär också ökad kostnadskrävande byråkrati och längre väntetider i ovisshet för berörda personer.

## 5.12 Uppehållstillståndens utformning

Jag reserverar mig mot att vissa kategorier anhöriga endast skall få tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket innebär att de kan utvisas när de söker förlängning av tillståndet om förutsättningarna inte är uppfyllda.

Min inställning till fri rörlighet över gränserna medför att jag anser att alla anhöriga som önskar det skall få permanent uppehållstillstånd från början. Den som vill bo i Sverige en kortare tid bör få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

## Reservation av ledamoten Ulla Hoffmann (v)

Anhörigkommittén har i sina direktiv fått i uppdrag att se över de lagar som reglerar anhöriginvandringen. Anledningen är ett tillkännagivande från riksdagen som innebar att vänsterpartiets motion om en översyn av lagstiftning bifölls. Riksdagen ansåg att de regler som infördes den 1 januari 1997 lett till en mycket stram tillämpning som i stor utsträckning omöjliggjorde för en åldrig förälder eller för barn över 18 år som av någon anledning blivit kvar i hemlandet att återförenas med familjen här i Sverige.

Jag anser att de förslag som kommittén nu lägger fram är bra. Vi föreslår att kravet på hushållsgemenskap tas bort likaväl som kravet på snar ansökan. Det är också bra att vi ser de tragedier som nuvarande lagstiftning inneburit för de barn som "fallit för åldersgränsen", dvs. varit äldre 18 år när familjen sökt om återförening i Sverige. Det kommer att underlätta integrationen av de drabbade familjerna här i Sverige.

Jag reserverar mig däremot mot införandet av alla former av försörjningsansvar. I alla kulturer, även den svenska, uppfostras barn att ta ansvar för sina föräldrar. Svenska vuxna barn förstärker varje månad sina föräldrars pension genom överföringar, utan att det finns någon lagparagraf som reglerar det. Svenska vuxna barn, främst de kvinnliga barnen, tar hand om sina gamla föräldrar när de inte får plats inom äldreomsorgen och täcker på andra sätt upp de brister som finns vad gäller samhällets omsorg om äldre. Vuxna barn med utländsk härkomst har i denna fråga fått samma fostran som svenskar. Det finns därför inte någon som helst anledning att lagstadga om ett sådant försörjningsansvar som dessutom kopplas till den värsta av alla sanktioner, nämligen att den åldriga föräldern eller barnen skickas tillbaka. Jag reserverar mig därför också mot de tillfälliga uppehållstillstånd på 1 x 1 år som föreslås av majoriteten. Jag menar att de nära anhöriga som beviljas uppehållstillstånd för familjeåterförening ska beviljas permanenta uppehållstillstånd.

Förslaget innebär att det endast är den som har bra inkomst eller är ofrivilligt arbetslös som får möjlighet att förenas med sina åldriga föräldrar och barn över 18 år. Majoriteten i kommittén anger att den som vill förenas med t.ex. en åldrig förälder ska kunna visa att han eller hon har en inkomst som motsvarar riksnormen för ekonomiskt bistånd för sitt eget uppehälle, riksnormen för föräldern samt hyra. Riksnormen för vuxna sammanboende är 5 280 kr. Med en hyra på 4 000 kr innebär det i runda tal att den son eller dotter som vill förenas med en åldrig förälder brutto måste tjäna över 14 000 kronor i månaden – eller vara ofrivilligt arbetslös utan a-kassa. För den som har egen familj skall

också kostnaderna för familjemedlemmarna i Sverige räknas in i det underlag som ligger till grund för bedömning om personen kan försörja den gamla. Det kan innebära för en tvåbarnsfamilj att familjen sammantaget måste tjäna brutto över 25 000 kronor eller att samtliga är ofrivilligt arbetslösa utan a-kassa. Om både kvinnan och mannen vill förenas med sina föräldrar blir förstas kravet på inkomsten ännu högre.

Om det finns en ofrivillig arbetslöshet måste det också finnas en frivillig arbetslöshet. Ansvar att avgöra om en person är ofrivilligt eller frivilligt arbetslös läggs på Migrationsverket. DO erhåller ett stigande antal anmälningar om diskriminering på arbetsplatsen. Hur kommer Migrationsverket att bedöma arbetslösheten hos en person som på grund av diskriminering säger upp sig? Till den inkomst som ska ligga till grund för försörjningsansvaret räknas bl.a. arbetslöshetsunderstöd. Det leder till att den anknytningsperson som inte etablerat sig på arbetsmarknaden kan förenas med sina åldriga föräldrar eller barn över 18 år, medan den som kommit in på arbetsmarknaden, blivit arbetslös och uppbär a-kassa får klara problem. Taket för arbetslöshetsunderstödet är cirka 14 200 kr per månad, dvs cirka 200 kr över den inkomst som krävs för att en anknytningsperson ska kunna förenas med sin åldriga förälder. Det innebär att det stora flertalet av de som är "ofrivilligt arbetslösa" med a-kassa inte kommer att kunna förenas med sin åldriga förälder eller sina barn över 18 år. Detta kan knappast sägas vara förenligt med den arbetslinje som tillämpas i Sverige.

Förslaget är också diskriminerande genom att det endast är personer med utländsk härkomst som kommer att omfattas av ett lagstadgat försörjningsansvar för sina föräldrar och barn över 18 år. Toppmötet i Tammerfors stadgade att tredjelandsmedborgares rättsliga ställning skulle närmas EU-medborgarnas. Förslaget om försörjningsansvar går i motsatt riktning och innebär en särlagstiftning.

Förslaget är vidare ett brott mot den jämställdhetsprincip som varje år lyfts fram i regeringsförklaringen. En övergripande princip för jämställdheten är att varje kvinna ska vara ekonomiskt oberoende av en enskild man. Majoritetens förslag om försörjningsansvar innebär att den kvinna från ett tredje land som gifter sig med eller blir sambo med en man i Sverige tvingas att vara ekonomiskt beroende av just den enskilde mannen. Eftersom den åldriga föräldern genom försörjningsansvaret inte kan utnyttja äldreomsorgen i Sverige innebär det att den gamla måste vårdas i familjen. Med största sannolikhet för den kvinna – etnisk svensk eller av utländsk härkomst – vars mor eller svärmor förenas med familjen innebär det att hon blir den som tvingas sluta sitt förvärvsarbete.



Förslaget är också en främmande fågel i den generella välfärden. Principen för den generella välfärden är att den ska finansieras gemensamt via skattsedeln och fördelas efter principen åt var och en efter behov. Genom att nu införa försörjningsansvar för äldre anhöriga för en grupp av invånare i Sverige urholkas principerna för den generella välfärden. När hänvisning dessutom görs till Sveriges ekonomi kan detta brott mot den generella välfärdens fördelning leda till att denna gökunge i den svenska välfärden sprider sig och att försörjningskrav kommer att införas generellt.

## Särskilda yttranden

### Särskilt yttrande av ledamoten Ulla Hoffmann (v)

#### Informations- och utbildningsinsatser

I avsnitt 5.4.1 under rubriken Informations- och utbildningsinsatser skriver majoriteten ”De svenska värderingarna, liksom svenska språket bör värnas, samtidigt som mångfalden av idéer och kulturer finns sida vid sida i vårt samhället.”

Min uppfattning är att det inte finns något som kan kallas ”svenska värderingar”. Jag undrar vad det är för bra med de värderingar som tillåter att en kvinna misshandlas till döds var tionde dag. Jag har t.ex. mer gemensamt med en kurdisk kvinnokämpe än vad jag har med en svensk kvinnoförtryckare. Jag anser därför att den meningen borde strykas. Det vi talar om är inte ”svenska” regler eller ”svenska” värderingar utan internationella regler och normer som de är formulerade i olika FN-konventioner.

Lite längre ner talas om ”grundläggande värderingar som växt fram i vårt samhälle som inte får inskränkas.” Att skriva att det växt fram grundläggande värderingar i vårt samhälle antyder att de grundläggande värderingarna är färdiga. Jag anser att det i stället borde stått: ”....respekten för alla människors lika värde är några av de grundläggande värderingar som inte får inskränkas.”

Ännu lite längre ner står: ”Lagstiftningen måste fortlöpande ses över för att ge skydd, särskilt för barn och kvinnor - där förtrycket fortfarande är störst. Stöd måste ges till dem som riskerar att bli utsatta.” Självklart delar jag uppfattningen att lagstiftningen ska ge skydd för barn och kvinnor eftersom förtrycket är störst där. Jag anser att det i detta sammanhang är viktigt att påpeka att lagstiftningen måste ge skydd till alla barn och kvinnor – även kvinnor och barn från majoritetssamhället.

## Konsekvenser och genomförande

I kommittéförordningens § 15 anges att om förslagen har betydelse för bl.a. jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna anges i betänkandet.

Enligt min uppfattning får kommitténs förslag konsekvenser för både jämställdheten och för möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

Kommittén föreslår att ett försörjningsansvar skall införas vilket innebär att den s.k. anknytningspersonen i Sverige ska kunna sörja för den nära släktingens uppehälle och bostad under två år. Om anknytningspersonen inte kan visa att han eller hon har tillräckliga inkomster innebär det att den nära släktingen inte får komma hit.

## De integrationspolitiska målen

I kommitténs konsekvensanalys står att ”kommitténs förslag om möjligheterna till familjeåterförening och generösare bedömning vid besökstillstånd måste i sig innebära ökade möjligheter att nå de integrationspolitiska målen.” Det är säkert sant för de som har ekonomi eller är arbetslösa utan a-kassa, men för den grupp som lämnas utan möjlighet att återförenas med gamla föräldrar eller barn över 18 år på grund av sin ekonomiska situation kommer de integrationspolitiska målen inte att uppfyllas.

Ett av de problem som lyfts i kommittén är att unga kvinnor avslutar sin skolgång innan den är färdig på grund av att de gifts bort. Majoritetens förslag innebär också att i de fall en ung kvinna gifts bort i ett s.k. arrangerat äktenskap, så blir hon försörjningsansvarig för den man hon gifts bort med. Vad gäller de s.k. snabba anknytningarna säger majoriteten att det enbart är anknytningspersonens och utlänningens ekonomi som skall bedömas. Detta är en regel som mycket lätt kommer att kunna kringgås genom att familjen försörjer anknytningspersonen eller utlänningen med tillräckligt kapital för försörjningen. Att försörjningsansvaret skulle innebära ett skydd för unga anknytningspersoner och leda till att de inte skulle tvingas avbryta sina studier är därmed inte troligt. Jag menar att även detta innebär att de integrationspolitiska målen inte uppfylls. Det påverkar också jämställdheten mellan kvinnor och män. Jag anser att detta borde framkommit av konsekvensanalysen.

## Jämställdheten mellan kvinnor och män

I kommitténs konsekvensanalys vad gäller jämställdheten står "Kommittén anser inte att de framlagda förslagen i fråga om jämställdheten mellan kvinnor och män eller i övrigt får någon inverkan på de nämnda områdena." Jag menar att kommitténs förslag om försörjningsansvar i allra högsta grad får betydelse för jämställdheten. Den äldre förälder som återförenas med sin familj i Sverige får under de två första åren inte utnyttja bl.a. äldreomsorgen. Det innebär att den gamla måste bo hos i anknytningsfamiljen vilket innebär att någon av de vuxna i familjen måste stanna hemma och vårda den gamla. Med största sannolikhet kommer detta att bli kvinnan i familjen. Vad gäller försörjningsansvaret vid s.k. snabba anknytningar kommer detta att innebära att den enskilda kvinnan blir beroende av den enskilde mannen ekonomiskt vilket påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män. Jag anser att detta borde framkommit av konsekvensanalysen.

## Särskilt yttrande av ledamoten Yilmaz Kerimo

(s)

### Försörjningskrav

Inriktningen för integrationspolitiken bygger på att de som invandrar så snart som möjligt skall kunna skaffa sig en god grund för sitt fortsatta liv i Sverige. Det förutsätter att man kan försörja sig så fort som möjligt och därmed bli delaktig i det svenska samhället. Från ord till praktik är det dock en lång väg.

Regeringen har nyligen tillsatt en annan utredning vars uppgift är att utvärdera mottagandet av och introduktion av flyktingar. Enligt direktiven är de problem som de relativt nyanlända och gamla invandrare drabbas av i form av arbetslöshet, beroendet av försörjningsstöd m.m. inte nya även om t.ex. arbetsmarknadsläget under senare år har förbättrats för många grupper.

Sysselsättningsgraden för utländska medborgare i åldern 16-64 år är cirka 25 procent lägre jämfört med motsvarande tal för infödda. Den öppna arbetslösheten för utländska medborgare är nästan tre gånger så hög. För utomeuropeiska medborgare är situationen ännu sämre. Flera grupper har en öppen arbetslöshet på 30-35 procent trots att en viss förbättring skett under senare år. Även för invandrare som känner sig etablerade i sitt nya land är arbetsmarknaden svår, vilket gör att försörjningen i många fall måste kompletteras av samhället i form av bostadsbidrag och socialbidrag. Många flyktingar och andra personer som invandrat till Sverige har motsvarande gymnasie- eller högre utbildning från sitt hemland och dessutom har relevant arbetslivskompetens men lämnats utanför den ordinarie arbetsmarknaden på grund av diskriminering.

Att leva med sin familj är en grundläggande rättighet. Familjemedlemmar och nära anhöriga ska kunna återförenas och leva tillsammans i Sverige. Det är självklart för mig som socialdemokrat att make/maka, sambo och barn under 18 år till en person som bor i Sverige ska ha rätt att invandra. Eftersom anhöriginvandringen till Sverige står för över 50 procent av den totala invandringen är det viktigt att ha gränsdragning mellan möjligheten att leva med sina släktingar och Sveriges ansvar för försörjning för personer från andra länder. Den gränsdragningen måste naturligtvis vara rättvis och ta hänsyn till de olika ekonomiska och sociala förutsättningar som både nya och gamla invandrare har. Rätten för återförening med sina gamla

föräldrar eller andra nära anhöriga får inte bli en rättighet endast för de rika och förmögna.

Det förslag om försörjningskravet som utredningen lägger fram måste beredas vidare på ett sätt som bättre tar hänsyn till de faktorer som påverkar möjligheterna för anknytningspersonens försörjningsplikt.

Därför hade jag föredragit ett system där inkomstprövning av anknytningspersonens försörjningsförmåga sker och att bara de som har inkomster över en viss nivå ska stå för utlänningens försörjning i två år innan uppehållstillstånd kan beviljas. Om anknytningspersonen inte har inkomst eller har för låga inkomster då ansökan om återförening kommer till Migrationsverket ska det inte vara skäl för avslag. En ny inkomstprövning kan tänkas vara möjlig under de två år handläggningen av ärendet pågår. Visar det sig att anknytningspersonens och utlänningens ekonomiska situation har förbättrats under tiden så att den påverkar försörjningsförmågan bör försörjningsplikt återinföras för tiden som återstår.

## Särskilt yttrande av ledamoten Johan Pehrson (fp)

Migrationspolitiken innehåller tre tydliga delar. Flykting- och asylpolitiken bör skiljas från anhöriginvandring eller arbetskraftsinvandring. Flykting- och asylpolitiken vilar ytterst på respekten för mänskliga rättigheter medan anhöriginvandring utöver kärnfamiljen främst handlar om att bota längtan för människor som av olika skäl lever i olika länder. Det handlar således mer om social omsorg än om att upprätthålla en grundläggande respekt för mänskliga rättigheter som de bland annat utformats genom internationella avtal. Därav finns det anledning att när det gäller anhöriginvandring väga dessa insatser mot andra viktiga sociala insatser i samhället. När det gäller familjeåterförening av framför allt äldre människor med ingen eller begränsad möjlighet att delta i arbetslivet är det således förenat med kostnader för omsorg och sjukvård. Detta är något som självklart måste vägas mot positiva effekter för de familjer som får återförenas med en nära anhörig. Det gäller inte minst ur integrationsperspektiv.

Sverige kommer de närmaste åren att möta ett omfattande behov av arbetskraftsinvandring då det kommer att uppstå omfattande brist på arbetskraft. Detta kommer att innebära ett ökat behov för andra än de personer som initialt flyttar till Sverige för att arbeta i vårt land att få återförenas i Sverige. Ur detta perspektiv är det nödvändigt att – liksom de flesta andra europeiska länder – öppna för en visst försörjningsansvar för anknytningspersonen gentemot sina anhöriga utöver kärnfamiljen. Detta för att öka förutsättningarna för att fler skall kunna hålla ihop sina familjer även efter det att de flyttat till Sverige. Detta angående arbetskraftsinvandring borde betonats ytterligare trots att frågan om arbetskraftsinvandring inte varit vårt uppdrag.

Att återinföra ett försörjningsansvar i Sverige innebär att man måste ta ställning till på vilket sätt detta ansvar kan utkrävas. Vidare är det viktigt att undersöka hur det skall prövas och vilka eventuella sanktioner som skall finnas kopplade till det fall en anknytningsperson inte uppfyller sitt försörjningsansvar.

Den normala utgångspunkten är att lita på människor som säger sig vilja uppfylla ett åtagande i någon form. När vi nu föreslår att ett, i tid och omfattning begränsat, försörjningsansvar återinförs är således utgångspunkten att berörda personer tänker uppfylla sina åtaganden. Därför måste vi lämna största möjlighet för människor att själva avgöra sin möjlighet att ensam eller tillsammans med andra ta det aktuella försörjningsansvaret. Den formella förhandsprövningen av ett försörjningskrav bör således hållas så minimal som möjligt.

Regresskrav torde kunna vara en rimlig sanktion gentemot den anknytningsperson som med avsikt frånträder sitt åtagande om försörjningsansvar.

### Särskilt yttrande av ledamöterna Birgitta Carlsson (c) och Gunilla Edelstam (kd)

Vi ansluter oss till det särskilda yttrande som avgetts av Johan Pehrson.



## Särskilt yttrande av experten Mahmoud Aldebe

### Beträffande fullmaktsäktenskap

#### Inledning

Med anledning av kommitténs resonemang i avsnitt 5.4.1 och 5.4.2 avger jag följande yttrande.

För att äktenskapskontraktet skall kunna godkännas, fordras följande:

1. att båda parter, man och kvinna, skall vara vuxna, vid sina sinnens fulla bruk och frivilligt gå med på äktenskap,
2. att båda parter skall underteckna kontraktet (undantag finns i s.k. fullmaktsäktenskap, där något ombud representerar honom),
3. kvinnan utser en s.k. Wali (ombud) vid vigselförrättningen. Vigselförrättaren kräver att kvinnan skall tillfrågas. Profeten Mohammad (Frid över honom) har sagt: (En änka får inte giftas bort innan hon rådfrågas och en jungfru får inte giftas bort utan sin tillåtelse),
4. att det ej finns troshinder för vigseln och
5. att äktenskapet ingås i vittnens närvaro

#### Fullmaktsäktenskap

Fullmaktsäktenskap anses godtagbart, om mannen av någon anledning inte kan vara närvarande vid vigselförrättningen.

#### Följande argument åberopas som grund för fullmaktsäktenskap

1. Mannen är på flykt p.g.a. sina politiska aktiviteter och kan inte återvända hem
2. Mannen riskerar att omhändertas om han återvänder hem
3. Fästmon kräver att mannen måste ta sitt ansvar och uppfylla vad han lovade före hans flykt, annars finns det risk att hennes familj bryter överenskommelsen och tvingar henne att gifta sig med någon annan
4. De lärda – Ullama – är överens om att fullmaktsäktenskap är tillåtet vid sådana omständigheter för att ge mannen möjlighet att fullfölja sina plikter mot sin blivande hustru. Ombudet som har fullmakt kan inte tvinga kvinnan att skriva under kontraktet och hans roll avslutas vid just kontraktets undertecknande

5. I vissa arabiska och muslimska länder kan kvinnan inte resa ensam till utlandet om hon är inte gift med den som hon skall besöka. Hon måste visa äktenskapskontrakt för att kunna få resetillstånd
6. Kvinnans familj vill ha garantier att mannen fyller sina löften och fullföljer överenskommelsen, därför kräver de att mannen skickar fullmakt för att förrätta vigseln
7. Det är skamligt om mannen utnyttjar henne sexuellt och förkastar henne före äktenskapet, därför kräver familjen och religionen att båda parter ska skriva under äktenskapskontraktet först

### Wali – kvinnans ombud – i arrangerade äktenskap och det traditionella äktenskapet

Enligt islams äktenskapsregler borde kvinnan ge sin far eller en annan vuxen anhörig fullmakt att representera henne som eget ombud vid förhandlingen mellan mannen och kvinnan angående t.ex. storlek på morgongåvan och de övriga äktenskapsvillkoren. Kvinnan kan inte hävda sådana rättigheter direkt inför sin blivande man och hans familj. Därför gör hennes Wali – ombud – detta. Hon brukar vara närvarande i ett annat rum och imamen eller vigselförrättaren kommer fram och meddelar henne villkoren och kräver hennes medgivande och tillåtelse före undertecknande av äktenskapskontraktet.

Fullmaktsäktenskapet är godtagbart i alla muslimska länder och registreras i domstol utan hinder.

Fullmaktsäktenskap är ett seriöst förhållande som kan förekomma i arrangerade äktenskap och i traditionella äktenskap. I de flesta fall känner mannen och kvinnan varandra mycket väl. De kan vara släktingar eller grannar.

Skenäktenskap är en kriminell handling enligt islam i alla muslimska länder. Det betraktas som äktenskapsbrott och straffet är mycket hårt.

Att vägra acceptera fullmaktsäktenskap innebär för många flyktingar besvikelse och betraktas som intrång i enskildas personliga sfär.

## Särskilt yttrande av experten Eva Ulfvebrand

### Undantag från försörjningskravet

Jag instämmer med kommittén i att man ska kunna göra undantag från försörjningskravet när det finns särskilda skäl. En sådan angelägen situation är när anknytningspersonen är flykting eller skyddsbehövande i övrigt och endast varit ett fåtal år i Sverige.

Vidare instämmer jag i, att som kommittén anför som ett annat exempel på undantag från försörjningskravet, en anknytningsperson som är arbetslös ändå ska ha en möjlighet att kunna återförenas med anhöriga i Sverige. Det måste finnas en öppning för att till exempel gamla föräldrar eller barn över 18 år i vissa fall ska kunna komma hit. Helt annorlunda ser emellertid kommittén på när anknytningspersonen arbetar men har en inkomst som är för låg för att räcka till för att både försörja sig själv och en eventuell familj i Sverige samt till exempel gamla mamma om hon kommer hit. Då ger kommittén inte någon som helst möjlighet till familjeåterförening. Jag finner den gränsdragningen djupt orättvis. Vad kommittén här anför om incitament för just lågavlönade att inte redovisa inkomster och tillgångar ger man inga belägg för och skulle kunna anföras på vilket område som helst när det gäller redovisning av inkomst. Det är inte mer relevant här än på något annat område i samhället. Det kan i vart fall inte vara tillräcklig grund för att göra de skillnader som kommittén föreslår.

Vad vidare gäller kommitténs argument om att tröskeeffekter talar för att anhöriga till lågavlönade inte ska få komma till Sverige kan ju dessa uppstå även när det gäller arbetslösa som får anställning sedan återförening medgetts eller som har tillgångar. Vill man undvika tröskeeffekter bör man i så fall i stället låta anknytningspersonerna bidra efter sin förmåga även om detta skulle kräva mer administration.

# Kommittédirektiv



## Översyn av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring

**Dir.  
2000:36**

Beslut vid regeringssammanträde den 11 maj 2000.

### Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige.

Kommittén skall

- utvärdera effekterna av de ändringar av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring som trädde i kraft den 1 januari 1997,
- överväga om den s.k. seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kan förbättras samt
- mot bakgrund av utvärderingen av de lagbestämmelser som trädde i kraft år 1997 och med beaktande av utvecklingen inom EU överväga om utlänningslagens nuvarande bestämmelser om anhörigas rätt att bosätta sig i Sverige behöver ändras, särskilt med hänsyn till personer med samtliga nära släktingar här ("sista länk"-fall).

### Bakgrund

#### *Äldre bestämmelser*

Fram till den 1 januari 1997 gällde enligt 2 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529, UtL) att uppehållstillstånd fick ges till en utlänning som var nära anhörig till en i Sverige bosatt person. Bestämmelsen var inte utformad så att den gav anhöriga rätt att få tillstånd och inte heller angavs vilka anhöriga som kunde komma i fråga. Enligt propositionen Ny utlänningslag m.m. (prop. 1988/89:86, s. 147) avsågs med uttrycket "nära anhörig" den fasta praxis som utvecklats på området och som riksdagen vid flera tillfällen ställt sig bakom. I första hand innebar detta make/maka och sambo, hemmavarande ogift barn under 20 år, föräldrar och andra släktingar

som var väsentligt beroende av anknytningspersonen i Sverige samt personer med samtliga nära släktingar här, s.k. "sista länk"-fall. Med sådana fall avsågs att en person (undantagsvis flera) hade samtliga nära släktingar bosatta i Sverige.

Uppehållstillstånd beviljades för make/maka och sambo under förutsättning att förhållandet bedömdes som seriöst och inte som tillkommet för att ge grund för uppehållstillstånd i Sverige. Vid förhållande som uppstått nyligen tillämpades s.k. uppskjuten invandringsprövning.

Barn med föräldrar i Sverige beviljades uppehållstillstånd under förutsättning att barnet var ensamstående. Om bara den ena föräldern var bosatt i Sverige krävdes att denna också var barnets legala vårdnadshavare. I vissa fall kunde tillstånd beviljas även till barn över 20 år om det på grund av exempelvis studier eller värnplikts-tjänstgöring varit förhindrat att tidigare förena sig med föräldrarna. Barn över 20 år liksom gifta barn kunde normalt inte få tillstånd enbart på grund av anknytning till föräldrar i Sverige, såvida det inte rörde sig om ett "sista länk"-fall.

Föräldrar med samtliga barn i Sverige beviljades uppehållstillstånd, om de uppnått 60-årsåldern eller om det fanns starka humanitära skäl. Föräldrapar som hade barn både i Sverige och i annat land kunde beviljas tillstånd efter en bedömning och vägning av olika faktorer. Dessa faktorer var förutom föräldrarnas ålder antalet barn i Sverige, där det normalt krävdes att flertalet barn fanns här, situationen för dessa barn samt föräldrarnas hälsotillstånd och allmänna levnadssituation. Om en faktor var mycket stark, exempelvis extremt hög ålder eller svår sjukdom, kunde man avstå från att väga in andra faktorer. En änka/änkling beviljades uppehållstillstånd om ett vuxet barn var bosatt i Sverige, utan hänsyn till de övriga faktorerna. En frånskild förälder bedömdes däremot i princip efter samma kriterier som ett föräldrapar.

Andra anhöriga kunde beviljas uppehållstillstånd om de i hemlandet tillhört samma familjegemenskap som den anhörige i Sverige eller om det rörde sig om en anhörig som kunde betecknas som "sista länk". I dessa ärenden gjordes en bedömning av många faktorer i ärendet, exempelvis släktskap, civilstånd, sökandens ålder, hur länge sökanden och den som var i Sverige bott tillsammans i hemlandet samt hur lång tid efter den förstes flyttning till Sverige som den andra sökt tillstånd att komma hit.

I förarbetena till tidigare utlänningslag (prop. 1979/80:96) förordades ett i viss mån vidgat familjebegrepp för anhöriga till flyktingar enligt 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning. Flyktingens speciella situation, utan möjlighet att besöka hemlandet, borde enligt det föredragande statsrådet beaktas vid

tillståndsprövningen. I propositionen Invandrings- och flyktingpolitiken (prop. 1983/84:144) ansåg det föredragande statsrådet att praxis gav förhållandevis goda möjligheter för anhöriga till dem som var bosatta här att förena sig med dem. Någon nämnvärd förändring av praxis ansåg föredraganden inte nödvändig men Statens invandrarverk borde i möjlig mån ta ökad hänsyn till fall där udda och ömmande omständigheter åberopades. Enligt regeringens bedömning i propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25) syntes uttalandena i de nyssnämnda propositionerna inte ha fått någon nämnvärd effekt i praxis.

#### *Nuvarande bestämmelser*

I 2 kap. 4 § UtL regleras i vilka fall uppehållstillstånd får ges till en utlänning som är anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller har fått uppehållstillstånd för bosättning här. De anhöriga som omfattas enligt paragrafens första stycke 1–3 är make/maka och sambo, ogifta barn till anknytningspersonen i Sverige, om de är eller har varit hemmavarande samt annan nära anhörig som ingått i samma hushåll som anknytningspersonen. Paragrafens första stycke 4 föreskriver att tillstånd kan ges till en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

Paragrafen i dess nuvarande lydelse trädde i kraft den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80). I enlighet med de allmänna strävandena efter tydligare lagregler (med motsvarande mindre utrymme för utformning och utveckling av utlänningsrätten genom praxisavgöranden) anges i paragrafen till skillnad från före lagändringen vilka utläningar som av olika skäl kan få uppehållstillstånd. I propositionen sägs att dessa personer har principiell rätt till uppehållstillstånd. Paragrafen är emellertid liksom tidigare utformad så att uppehållstillstånd *får* beviljas. Undantag hade annars fått göras i lag, t.ex. genom möjlighet att beakta särskilda skäl som talar emot tillstånd. I en rad situationer är det inte alltid rimligt att ge uppehållstillstånd. Hänsyn kan exempelvis behöva tas till rikets säkerhet. Undantag har i praxis gjorts för situationer med månggifte och vid äktenskap mellan minderåriga liksom när det framstår som sannolikt att det rör sig om skenförhållanden. Uppehållstillstånd ges inte heller när det är sannolikt att den uppgivna släktskapen inte stämmer. I paragrafens andra stycke anges liksom tidigare uttryckligen att vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skall ställning tas till om utläningen kan förväntas föra en hederlig vandel.

Regeringen bedömde att en sänkning av åldersgränsen för uppehållstillstånd för barn från 20 år till 18 år var rimlig. Som skäl angavs att detta var den gräns som gällde i de flesta västeuropeiska länder och att det var den svenska myndighetsåldern samt också åldersgränsen för barn enligt 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter. Tillhörighet till föräldrarnas hushåll enligt nedan kan dock göra att uppehållstillstånd i sådana fall ändå beviljas för den som uppnått 18 års ålder. För medlemmar av kärnfamiljen gjordes i övrigt inga förändringar i möjligheterna att förena sig i Sverige. Homosexuella förhållanden är jämställda med heterosexuella. Så kallade arrangerade äktenskap godtas, om de har sin grund i ursprungslandets tradition och kulturmönster.

Beträffande andra kategorier anhöriga konstaterade regeringen i propositionen att en relativt vid krets hade rätt att invandra till Sverige. Däribland fanns såväl föräldrapar som ensamstående föräldrar, som hade bostad och försörjning i hemlandet och i vissa fall också bodde tillsammans med barn där. I Sverige saknade de regelmässigt egen försörjning och blev helt hänvisade till samhällets hjälp. Mot denna bakgrund uttalade regeringen följande (prop. 1996/97:25 s. 113).

Regeringen bedömer att en rimlig avvägning är att anhöriga utöver kärnfamiljen i princip skall ha rätt till uppehållstillstånd här endast om de i hemlandet ingått i samma hushållsgemenskap som den härvarande. En sådan avvägning torde också ligga i linje med Europadomstolens tolkning av Europakonventionens stadgande (artikel 8) om skydd för familjelivet även om praxis inte innehåller någon uttömmande definition av familjebegreppet.

Det kan här röra sig om hemmavarande, ogifta barn över 18 år eller om föräldrar som i hemlandet tagits om hand av något barn. Särskild hänsyn måste tas till att det i många kulturer är mer eller mindre omöjligt för ensamstående kvinnor att leva i en egen bostad. De är i stället hänvisade till att bo tillsammans med någon manlig släkting. Det kan därför inte uteslutas att till den krets av anhöriga som bör beviljas uppehållstillstånd på grund av att de ingått i samma familjegemenskap kan hänföras även exempelvis en äldre, ensamstående faster.

Gemensamt för de släktingar som kan komma i fråga för uppehållstillstånd på grund av tidigare hushållsgemenskap måste vidare vara att det också finns någon form av beroendeförhållande, som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda. Det innebär att det måste krävas att de levt i samma hushåll omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige och att ansökan om familjeåterförening görs relativt snart efter det att den härvarande bosatt sig här. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda torde det vara svårt att visa att något beroendeförhållande förelegat.

Självfallet måste dock hänsyn tas till att praktiska svårigheter kan ha medfört att det inte varit möjligt för släktingen utomlands att ge in ansökan om uppehållstillstånd omedelbart efter det att den härvarande bosatt sig här.

Enligt praxis kan man i bedömningen av om ett beroendeförhållande föreligger även väga in andra faktorer såsom släktskapet samt sökandens civilstånd, ålder och anknytning till annat land. Beroendeförhållandet skall ha förelegat redan i ursprungslandet. Tidpunkten för anknytningspersonens bosättning i Sverige är när permanent uppehållstillstånd getts. I praxis för vad som skall avses med att ansökan skall göras ”relativt snart”, under förutsättning att det inte funnits praktiska svårigheter, torde normalt krävas att den görs inom cirka 10 månader från det anknytningspersonen fått permanent uppehållstillstånd.

Bestämmelsen i 2 kap. 4 § första stycket 4 UtIL om särskild anknytning till Sverige kan enligt regeringens uttalande i propositionen i undantagsfall komma att ligga till grund för uppehållstillstånd för vissa anhöriga som inte uppfyller kraven enligt punkterna 1–3. Vidare konstateras i propositionen, att flyktingar och andra skyddsbehövande i regel inte har möjlighet att besöka sitt hemland (prop. 1996/97:25, s. 113 f.).

De kan därför uppleva saknaden av och oron för någon nära anhörig i hemlandet som särskilt svår och det kan i sin tur försvåra deras möjligheter att anpassa sig till ett liv här i landet. I undantagsfall, när det finns synnerliga skäl, bör det därför finnas möjlighet för dem att få förena sig här i landet med en nära anhörig som stått dem särskilt nära även om de inte ingått i samma familjegemenskap. Det kan exempelvis röra sig om fall där den härvarande och släktingen i hemlandet bott i närheten av varandra och haft en mycket nära kontakt. Hänsyn måste i sådana fall också tas till vilka andra anhöriga som den härvarande har här i landet och till vilka anhöriga som finns kvar i hemlandet. Den som har anhöriga här i landet måste i regel anses ha ett mindre behov av stöd från någon anhörig i hemlandet än den som vistas här helt ensam. Det måste i regel också förutsättas att det är fråga om en ensamstående som skall komma hit och att rätten till bosättning för den personen inte kan antas komma att leda till följdinvandring av ytterligare familjemedlemmar. Uttalandet i prop. 1983/84:144 om att hänsyn i möjlig mån bör tas till fall där udda och ömmande omständigheter åberopas har alltjämt giltighet.

Vid riksdagens behandling av propositionen delade socialförsäkringsutskottet regeringens bedömningar om anhörigreglerna. Utskottet framhöll (bet. 1996/97:SfU5 s. 53) att regeringens förslag gav ”en



möjlighet för en ensam förälder som inte ingått i den härvarandes hushållsgemenskap att, på samma sätt som en annan anhörig som stått den härvarande särskilt nära, få uppehållstillstånd i undantagsfall när det rör sig om synnerliga skäl"... ”I propositionen har det också särskilt framhållits att uttalandena i proposition 1983/84:144 om att hänsyn i möjlig mån bör tas till fall där udda och ömmande omständigheter föreligger alltjämt har giltighet.”

### **Utredningsbehov**

#### *Lagändringarna den 1 januari 1997*

I samband med att riksdagen i december 1996 fattade beslut om den nya migrationspolitiken gjordes som framgått ovan betydande förändringar av de bestämmelser i utlänningslagen som reglerar vilka anhöriga som får invandra till Sverige. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 1997.

De nya bestämmelserna utformades i linje med grunderna för den nya migrationspolitiken för att vara i samklang med respekten för mänskliga rättigheter. Rätten till familjeliv är en sådan rättighet. Den europeiska konventionen år 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som sedan den 1 januari 1995 utgör svensk lag, ger tillsammans med Europadomstolens avgöranden viktig vägledning om vilka krav som måste uppfyllas. Ändringarna i utlänningslagen utformades med ambitionen att Sverige utan någon tvekan skulle svara mot internationell och europeisk standard.

Förslagen i propositionen (prop. 1996/97:25) var vidare utformade för att möjliggöra en strukturell kostnadsbesparing i enlighet med riksdagens beslut för utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar. Begränsningen i bestämmelserna om invandring av anhöriga utanför kärnfamiljen utgjorde en viktig del av åtgärderna för att kunna uppfylla riksdagens beslut. En arbetsgrupp lämnade 1999-07-14 en rapport om uppföljningen av propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25). Av rapporten framgår att en stark nedgång av invandringen av anhöriga utöver kärnfamiljen noterats och att allt talade för att detta hade direkt samband med lagändringen. För år 1997 beräknades den statliga besparingen till omkring 35 miljoner kronor. Besparingar för kommuner och landsting omfattas inte av rapporten.

Ändringarna i utlänningslagen den 1 januari 1997 syftade till ökad tydlighet och de preciseringar som gjordes beträffande anhörig-

invandringen innebar motsvarande minskat utrymme för reglering i praxis. Samtidigt gjordes förändringar som förutsatte precisering genom praxisavgöranden. Tillräcklig tid har nu förflutit för att en utvärdering av de nya reglerna och deras tillämpning skall vara meningsfull. Riksdagen har i skrivelse till regeringen (bet. 1998/99:SfU5, rskr. 162) framfört att det bör göras en skyndsamt utvärdering av lagstiftningen om anhörigas rätt att invandra till Sverige, en utvärdering som uppmärksammar speciellt udda och ömmande fall liksom "sista länken"-fall och andra speciella anknytningar.

Effekterna av lagändringarna som rör anhörginvandring behöver alltså klarläggas i sin helhet. Bland annat är det väsentligt att få klarlagt i vad mån hänsyn i enskilda fall tagits till att udda och ömmande omständigheter funnits och i vad mån det varit fråga om "sista länken"-fall och andra speciella anknytningar när uppehållstillstånd getts. Vidare behöver det klarläggas vilken hänsyn som tas till skyddsbehövande i Sverige som inte kan besöka sina anhöriga i ursprungslandet.

Det finns vidare anledning att studera hur det nya begreppet hushållsgemenskap tillämpats i praxis. En fråga är vilka krav på släktskap som kommit att uppställas. En annan fråga gäller effekterna av kravet på att en ansökan om återförening skall ske "relativt snart" (dvs. tillämpande av s.k. omvänd karenstid). Detta krav utestänger i princip t.ex. en åldrig förälder i hemlandet som först efter den omvända karenstidens utgång fått sin situation kraftigt försämrad och därigenom fått tillräckliga motiv för att flytta till Sverige och återförening sig med släktingarna här. Vidare kan personer som föredragit att stanna kvar i hemlandet se sig föranledda att följa med till Sverige för att inte i framtiden stå utan detta alternativ. En annan aspekt gäller om svårigheter att klarlägga relevanta omständigheter i de enskilda ärendena ofta förelegat.

#### *Utvecklingen inom EU*

Den utveckling som skett och pågår inom EU när det gäller anhörginvandring av tredjelandsmedborgare till medlemsstaterna bör också beaktas. Här avses särskilt det förslag till direktiv om rätt till familjeåterförening som EG-kommissionen lade fram under början av år 2000 (KOM 638/99), där kommissionen föreslår bl.a. följande:

– den i EU bosatte skall anses som sökande och inte den person som befinner sig i hemlandet,

- även unionsmedborgare som inte utövat sin rätt till fri rörlighet skall omfattas av de mer generösa reglerna för familjeåterförening i rådets förordning (EG) nr 1612/68 och
- anhöriga i rakt uppstigande led skall ges möjlighet att återförenas, om ett beroendeförhållande till den i EU bosatte föreligger och ett familjemässigt stöd i ursprungslandet saknas.

Kommissionen föreslår även att det skall finnas möjlighet att tillämpa en ordning med försörjningskrav, inkluderande sjukvårdsförsäkring, dock inte för flyktingar och andra skyddsbehövande. Vidare föreslås att direktivet skall omfatta endast ”anknytningar” av varaktig karaktär medan övriga fall överlämnas för reglering i nationell lagstiftning.

#### *Arrangerade äktenskap*

Vissa frågor om anknytning genom äktenskap/sammanboende har behandlats av Anknytningsutredningen (SOU 1997:152) och Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden, NIPU (SOU 1999:16). Anknytningsutredningen konstaterade i sitt betänkande att utredningens egna undersökningar tyder på att det finns kvinnor i de arrangerade äktenskapen som far illa. Utredningen ansåg sig dock inte ha kunskap eller underlag för att föreslå några radikala förändringar i tillståndsprövningen när det är fråga om arrangerade äktenskap. Inte heller NIPU ansåg sig i sitt betänkande ha någon sådan kunskap eller sådant underlag. Det kan därför finnas skäl att se över situationen för framför allt kvinnor i arrangerade äktenskap och om den s.k. seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kan förbättras. Denna fråga har även uppmärksammats i andra länder.

Vissa lagändringar som grundas på Anknytningsutredningens betänkande kommer att träda i kraft den 1 juli 2000 (prop. 1999/2000:43, bet. 1999/2000:SfU9, rskr. 1999/2000:159).

#### *Samband med viseringspolitiken*

Behovet av att träffa nära anhöriga kan särskilt när det gäller Sverige närliggande länder i viss mån tillgodoses genom besök i respektive land. För skyddsbehövande i Sverige måste besöken dock ske här eller i ett tredje land. Många av de anhöriga det här är fråga om är viseringspliktiga. Flyktingpolitiska kommittén (SOU 1995:75) uppmärksammade sambandet mellan viseringspolitiken och bestämmelserna för anhöriginvandringen och föreslog en generös praxis. Det

finns anledning att i en översyn se anhörigreglerna i samband med bestämmelser och praxis i viseringspolitiken. Det kan vara mindre angeläget att ge uppehållstillstånd när det rör sig om medborgare i länder som ligger nära Sverige och som inte har någon viseringsplikt eller där frekventa och relativt långvariga besök ändå regelmässigt är möjliga genom visering. I sammanhanget noteras att viseringspolitiken till stor del är gemensam inom EU.

### **Kommitténs uppdrag**

En parlamentarisk kommitté skall utreda utlänningslagens gällande bestämmelser om anhöriginvandring.

Kommittén skall utvärdera effekterna av de ändringar av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring som trädde i kraft den 1 januari 1997. Speciellt udda och ömmande fall skall uppmärksammas liksom "sista länk"-fall och andra speciella anknytningar där humanitära skäl kan tala för att medge invandring. Möjligheten för äldre anhöriga att hålla kontakt med anhöriga i Sverige genom att visering och uppehållstillstånd för besök beviljas skall också beaktas.

I samband med arbetet i Anknytningsutredningen och Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden har man kunnat konstatera att utredningar tyder på att det finns framför allt kvinnor som far illa i arrangerade äktenskap. Kommittén bör dels ta fram faktaunderlag vad gäller arrangerade äktenskap, dels studera om seriositetsprövningen vid sådana anknytningsärenden kan förbättras.

Kommittén skall göra jämförelser med de övriga nordiska länderna och andra relevanta länder. Redovisningen av situationen i andra länder skall även omfatta system för försörjning och karenstider av olika slag.

Kommittén skall vidare beakta utvecklingen inom EU när det gäller arbetet med direktiv om rätt till familjeåterförening. Detta är angeläget inte minst med hänsyn till att det kommande direktivet i väsentliga avseenden kommer att vara styrande för den svenska lagstiftningen på området.

Med detta faktaunderlag som grund skall kommittén bedöma om utlänningslagens nuvarande bestämmelser om anhörigas rätt att bosätta sig i Sverige är väl avvägda utifrån olika intressen och förutsättningar, bl.a. med hänsyn till viseringspolitikens betydelse för möjligheterna till nära kontakt mellan anhöriga. Kommittén skall lämna de förslag till lagändringar som den anser befogade.

Utöver de kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar som skall göras enligt bestämmelserna i kommittéförordningen

(1998:1474) skall konsekvenserna av förslagen för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen anges.

Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 mars 2001.

(Utrikesdepartementet)

## Försörjningskrav vid anhöriginvandring i vissa länder

Länder	Hur ser försörjningskravet ut? I vilka fall ställs sådant krav?	Hur bedöms försörjningsförmågan? Vad händer om försörjningskravet inte fullgörs?
Danmark	<p>Uppehållstillstånd villkoras av att anknytningspersonen åtar sig försörja utlänningen om denne är partner till en person med tidsobegränsat uppehållstillstånd i Danmark sedan minst 3 år eller förälder över 60 år till dansk eller annan nordisk medborgare eller till någon som fått uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande. Om särskilda skäl inte talar däremot villkoras uppehållstillståndet även av att anknytningspersonen visar att han eller hon har försörjningsförmåga. - Om särskilda skäl föreligger kan uppehållstillstånd för barn till fast boende utlänning i Danmark villkoras av att försörjningsförmåga visas.</p>	<p>Kommunen yttrar sig om huruvida anknytningspersonen har försörjningsförmåga. En hypotetisk beräkning görs av vilka bidrag anknytningspersonen och utlänningen tillsammans varit berättigade till om de uppfyllt kriterierna för dessa och inte hade egna inkomster eller förmögenhet. Anknytningspersonens inkomst måste överstiga det hypotetiska beloppet. - Anknytningspersonen måste underteckna en garanti. Ev. offentligt understöd som utgår till utlänningen krävs åter från anknytningspersonen. - Om uppehållstillståndet villkorats av att försörjningsförmåga visas och detta inte längre kan göras kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd dras in under förutsättning att det var riktigt att ställa krav på försörjning och att försörjningsförmågan inte är tillfällig.</p>
Finland	<p>Försörjningskrav ställs betr. make, maka och ogift barn under 18 år till en i Finland bosatt utlänning med uppehållstillstånd av permanent karaktär eller PUT som inte är flykting, skyddsbehövande eller finsk eller annan nordisk medborgare samt till en person som tillfälligt vistas minst ett år i Finland.</p>	<p>Försörjningsförmåga föreligger om anknytningspersonens inkomst uppgår till visst fastställt belopp. - Teoretiskt sett är det möjligt att inte förnya ett uppehållstillstånd om försörjningskravet inte fullgörs, men detta görs inte i praktiken.</p>

Norge	Försörjningskrav gäller som huvudregel. Undantag gäller dock för make, maka, sambo, ogift barn under 18 år, förälder och ogift syskon under 18 år till någon som fått uppehållstillstånd som flykting eller av humanitära skäl, för förälder till norskt barn eller barn som är bosatt i Norge tillsammans med den andre föräldern samt för make, maka, sambo och ogift barn under 18 år till nordisk medborgare bosatt i Norge sedan 3 år eller till utlänning med bosättningstillstånd. - Även om försörjningskravet inte är uppfyllt kan uppehållstillstånd ges till make, maka, sambo och ogift barn under 18 år till norsk medborgare eller när starka humanitära skäl föreligger.	Försörjningsförmåga föreligger om anknytningspersonen och utlänningen tillsammans disponerar över ett visst belopp årligen. Prövningen görs såväl vid första ansökan som ansökan om förlängning. - Om försörjningskravet inte fullgörs skall uppehållstillståndet återkallas eller inte förnyas. I praktiken ställs inga återkrav mot anknytningspersonen.
Frankrike	Rätt till familjeåterförening har endast partner och barn under 18 år till utlänning som bost i Frankrike i minst 1 år och innehar ett temporärt uppehållstillstånd som gäller 1 år eller PUT som gäller 10 år. Förutsättningen är att anknytningspersonen har en lämplig bostad och tillräckliga ekonomiska resurser för att försörja familjen. Makar är skyldiga att bidra till varandras och barnens underhåll. - En förälder kan beviljas besöksvisering under förutsättning att han eller hon kan försörja sig under tiden eller att anknytningspersonen åtar sig att svara för försörjningen.	Myndigheterna kontrollerar att anknytningspersonen förfogar över tillräckliga medel. Båda makarnas resurser räknas in. Om lönen är högre än minimilönen anses försörjningsförmåga föreligga. - Den utlänning som inte fullgör sin försörjningsplikt riskerar civil- och straffrättsliga påföljder, men kan inte sändas tillbaka till hemlandet.
Grekland	Familjeåterförening för familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare förutsätter att anknytningspersonen har tillräckliga medel för att försörja sin familj samt har bostad och sjukförsäkring. Grekiska medborgare jämställs med andra EU-medborgare i fråga om familjeåterförening enligt 1968 års EG-förordning.	Om försörjningskravet inte är uppfyllt avslås ansökan om uppehållstillstånd och förlängning vägras. En ny ansökan om familjeåterförening kan göras när försörjningskravet kan uppfyllas på nytt.

Nederländerna	Uppehållstillstånd förutsätter att anknytningspersonen har en inkomst som motsvarar minst socialförsäkringslagens nivå för en familj eller för makar samt att lämplig bostad finns.	Om utlänningen uppbär socialhjälp efter ankomsten kan i teorin uppehållstillståndet bli återkallat eller förlängning vägrad, men detta förekommer inte i praktiken.
Portugal	Anknytningspersonen svarar för utlänningens försörjning. I ansökan om familjeåterförening skall styrkas att anknytningspersonen har sådan förmåga.	Utlänningen kan inte sändas tillbaka till sitt hemland om anknytningspersonen inte fullgör försörjningskravet.
Spanien	För att familjeåterförening skall beviljas måste anknytningspersonen visa att bostad finns tillgänglig liksom tillräckliga medel för utlänningens försörjning.	Förlängning av uppehållstillstånd förutsätter att försörjningskravet är uppfyllt.
Storbritannien	Makar skall kunna försörja sig själva och dem som ev. är beroende av dem samt ha tillräckligt stor bostad. - För familjeåterförening för förälder till en brittisk medborgare eller till en utlänning med PUT krävs bl.a. att anknytningspersonen kan försörja föräldern och har tillräckligt stor bostad.	Anknytningspersonen måste under-teckna en försörjningsgaranti. Ev. socialhjälp som utgår till utlänningen återkrävs. - Det krävs ingen försörjningsgaranti betr. makar och barn, men makar ges först TUT och om socialbidrag betalas ut under den tiden kan förlängning av uppehållstillståndet vägras. - Utlänningar som inte längre kan försörja sig förväntas lämna landet.
Tyskland	Som huvudregel krävs att anknytningspersonen kan trygga utlänningens försörjning genom eget arbete, egen förmögenhet eller andra egna medel samt att tillräckligt stor bostad finns. I ömmande fall kan uppehållstillstånd ges om familjens försörjning tryggas genom utlänningen. Undantagna från försörjningskravet är make, maka och ogift barn under 18 år till en person som har rätt till asyl eller till en tysk medborgare.	Försörjningsförmågan prövas när uppehållstillstånd ges första gången. Något skriftligt åtagande krävs vanligtvis inte, eftersom det föreligger en lagstadgad försörjningsplikt mellan makar och mellan föräldrar och minderåriga barn. - Om försörjningsförmågan bortfaller kan en förlängning av uppehållstillståndet till make eller maka vägras. Ett uppehållstillstånd till ett barn måste däremot förlängas.
Österrike	Anknytningspersonen måste ha en bostad av samma standard som de på orten bosatta brukar ha. Utlänningen måste vara försäkrad. Om utlänningen inte själv förfogar över tillräckliga medel har anknytningspersonen försörjningsplikt.	Om förutsättningarna inte är uppfyllda avslås ansökan om familjeåterförening.



Kanada	<p>Anhöriginvandring förutsätter sponsring. Make eller maka över 16 år, ogifta barn som är under 19 år eller som fortfarande studerar och är beroende av sina föräldrar, föräldrar, mor- och farföräldrar samt föräldralösa, ogifta syskon, syskonbarn och barnbarn under 19 år till kanadensisk medborgare eller till utlänning bosatt i Kanada med PUT kan sponsras. Även blivande make eller maka kan sponsras, men däremot inte sambo eller registrerad partner. Om anknytningspersonen inte har någon anhörig i Kanada kan även en annan släkting sponsras. - Anknytningspersonen måste vara minst 19 år, får inte sitta i fängelse eller vara föremål för brottsutredning eller utvisning.</p>	<p>Anknytningspersonen måste uppfylla vissa ekonomiska förutsättningar, ha fullgjort sina förpliktelser enligt ev. tidigare sponsoråtaganden och underteckna ett åtagande gentemot staten att svara för utlänningens vanliga levnadsomkostnader i 10 år. Om utlänningen sedan uppbär socialhjälp blir anknytningspersonen återbetalningsskyldig. - Anknytningspersonen och utlänningen måste underteckna en överenskommelse dem emellan, där anknytningspersonen lovar att svara för utlänningens försörjning i 10 år och utlänningen lovar att vidta åtgärder för att försörja sig själv. Överenskommelsen kan användas av sociala myndigheter för att helt eller delvis förvägra utlänningen socialhjälp.</p>
USA	<p>Alla som ansöker om familjeåterförening måste bifoga en bindande försörjningsförklaring från anknytningspersonen i USA.</p>	<p>Anknytningspersonen skall styrka förmåga att försörja utlänningen till en nivå motsvarande 125 % av fastställd minimilevnadsnivå. Om detta inte är möjligt kan ytterligare en person gå in som garant. - Ev. bidrag som utgår kan krävas tillbaka från anknytningspersonen.</p>

# **Ekonomiska konsekvenser av utökad anhöriginvandring**

av

**universitetslektorerna Mats Hammarstedt och  
Jonas Månsson**

**Växjö universitet**

## **1 Inledning<sup>1</sup>**

Invandring till ett land kan påverka de ekonomiska villkoren för den i landet redan boende befolkningen på flera sätt. Påverkan kan ske via marknader genom att invandring kan få effekter på relativa faktorpriser (effekter på kvoten mellan vinster och löner och på lönestrukturen) och på ekonomisk tillväxt. Det finns en mycket omfattande vetenskaplig litteratur kring dessa frågor. Sammanfattningar av denna litteratur finns i Greenwood och Mc Dowell (1986) och i Borjas (1994). Dessutom kan påverkan ske genom den offentliga sektorn. Denna omfördelar inkomster mellan olika befolkningsgrupper. En sådan omfördelning kan också ske mellan invandrare och infödda. Om infödda härvidlag ekonomiskt vinner eller förlorar beror på i vilken riktning den offentliga sektorn omfördelar inkomster.

Invandring kan få effekter på lönestrukturen om invandrarna yrkesmässigt är koncentrerade till vissa delar av arbetsmarknaden. Infödd arbetskraft som befinner sig på dessa delar av arbetsmarknaden får ökad konkurrens om arbetstillfällena vilket kan ge en sämre löneutveckling än annars. Samtidigt använder invandrarna också sina inkomster till att köpa varor och tjänster som produceras enbart av infödd arbetskraft dvs. på delar av arbetsmarknaden där invandrare inte dyker upp. På dessa delar av arbetsmarknaden ökar således efterfrågan på infödd arbetskraft vilket ger en snabbare löneutveckling för dessa än annars. De empiriska studier som finns tyder dock på att efterkrigstidens invandring till olika västerländska länder endast haft mycket små effekter på lönestrukturen. Även effekten på kvot mellan vinst och lönenivå förefaller ha varit liten. Däremot är det empiriska

<sup>1</sup> Författarna tackar professorn Jan Ekberg för värdefulla synpunkter på tidigare versioner av uppsatsen.

läget oklart när det gäller eventuella effekter på ekonomisk tillväxt av efterkrigstidens invandring.

När det gäller omfördelning genom offentlig sektor är riktningen i omfördelningen i huvudsak beroende av två omständigheter. Den ena är invandrarnas ålderssammansättning och den andra är invandrarnas ställning på arbetsmarknaden. En betydande del av den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan olika åldersgrupper i befolkningen. Omfördelningen sker väsentligen från individer i förvärvsarbete (i huvudsak i åldern 20-64 år) till övriga åldersklasser d.v.s. unga och gamla. Tunga offentliga konsumtionsutgifter riktas till unga människor (barnomsorg och skola) och till gamla människor (sjukvård och service till pensionärer och handikappade). Även betydande offentliga transfereringar i form av pensioner går till de äldre. Samtidigt är det i huvudsak individer i förvärvsarbete som genom skatter finansierar dessa olika offentliga utgifter. Inkomstomfördelning sker på detta sätt från förvärvsarbete till individer utanför dessa åldrar. Omfördelning sker också mellan individer i förvärvsarbete exempelvis från sysselsatta till arbetslösa, från friska till sjuka och från individer med höga inkomster till individer med låga inkomster.

Ålderssammansättningen bland invandrare är vanligtvis annorlunda än bland infödda. Invandrare har vanligtvis en högre andel i förvärvsarbete och mindre andel äldre än bland infödda. Så har varit fallet under hela efterkrigstiden i Sverige. Detta talar för att om vi har full sysselsättning i förvärvsarbete både bland infödda och invandrare och invandrarnas arbetsinkomster inte skiljer sig alltför mycket från inföddas så skulle den offentliga sektorn omfördela inkomster från invandrare till infödda. Detta var också fallet i Sverige under den s.k. arbetskraftsinvandrarepoken (från krigsslutet fram till ungefär mitten av 1970-talet). Den infödda befolkningen erhöll således ett inkomstillskott genom denna omfördelningseffekt. Beräkningar tyder på att inkomstillskottet ändå har varit ganska måttligt. När det var som störst i början av 1970-talet uppgick inkomstillskottet per år till ca. 1 procent av bruttonationalinkomsten.<sup>2</sup>

Under de senaste 20 åren har invandrarnas sysselsättningssituation försämrats i Sverige. Detta var fallet även under 1980-talets högkonjunktur och trots att invandrarna då var bättre utbildade än tidigare invandrare. Tendensen förstärktes ytterligare under 1990-talets lågkonjunktur och vid mitten av 1990-talet måste arbetsmarknadsläget betraktas som katastrofalt dåligt för vissa invandrargrupper och speciellt för utomeuropeiska invandrare. Visserligen har en viss

<sup>2</sup> Se Ekberg (1999).

återhämtning skett under de senaste årens konjunkturförbättring men för invandrargruppen i dess helhet är fortfarande sysselsättningsgraden väsentligt lägre och arbetslösheten väsentligt högre än för infödda. Eftersom den offentliga sektorn också omfördelar inkomster från sysselsatta till arbetslösa har effekten av invandrarnas gynnsamma ålderssammansättning motverkats av effekten från deras höga arbetslöshet.

## 1.1 Invandring till Sverige

Invandring till Sverige har i huvudsak varit ett efterkrigsfenomen. Andelen utrikes födda av landets befolkning var endast ca. 1 procent år 1940. Den ökade sedan till ca. 4 procent 1960, till nästan 7 procent 1970 och till ca. 11 procent eller knappt en miljon i början av 2000-talet. Av de utrikes födda har numera ca. hälften erhållit svenskt medborgarskap (naturaliserats). Dessutom finns det ett stort antal individer födda i Sverige och som har en eller båda föräldrarna födda utomlands, s.k. andragenerationsinvandrare. Det är inte självklart hur gruppen skall avgränsas men inkluderas personer med minst en förälder född utomlands så uppgår antalet andragenerationsinvandrare för närvarande till ca. 800 000 individer.

Invandringens sammansättning har förändrats. Fram till början av 1970-talet utgjordes invandrarna i huvudsak av arbetskraftsinvandrare varav den dominerande delen kom från Europa. Det fanns stora årliga variationer i denna invandring beroende på konjunkturvariationer i den svenska ekonomin. Invandringen ökade i högkonjunktur med stor efterfrågan på arbetskraft och minskade i lågkonjunktur med låg efterfrågan på arbetskraft. Flertalet av arbetskraftsinvandrarna gick som arbetare till tillverkningsindustrin och servicesektorn. Under främst 1950-talet förekom dock också viss invandring av välutbildad arbetskraft från främst Västeuropa. Det fanns även en viss flyktinginvandring men den var begränsad till kortare perioder. Flyktinginvandring förekom vid slutet av andra världskriget, under 1956 och 1957 i samband med oroligheterna i Ungern och under slutet av 1960-talet i samband med oroligheterna i Tjeckoslovakien.

Vid 1970 års folk- och bostadsräkning var omkring 60 procent av de utrikes födda boende i Sverige födda i något annat nordiskt land och mer än 90 procent var födda i Europa. Efter 1975 har invandringens karaktär förändrats. Andelen flyktingar och anhöriginvandrare har ökat kraftigt. Sambandet mellan denna invandring och konjunkturvariationer i svensk ekonomi har varit svagt. En stor del av de nya invandrarna är födda utom Europa. Samtidigt har många av de tidigare arbetskrafts-

invandrarna återvänt till sina hemländer. Lädersammansättningen för de utrikes födda i Sverige är därför numera väsentligt annorlunda än 1970. Enligt befolkningsstatistiken var vid ingången av 2000-talet de utrikes födda till knappt 30 procent födda i något annat nordiskt land, till knappt 35 procent födda i övriga Europa och till nästan 40 procent födda utom Europa.

Även om invandringens karaktär och lädersammansättning kraftigt förändrats så har ålderssammansättningen i den årliga invandringen förändrats mycket lite. Koncentrationen till yngre förvärvsarbete åldrar är tydlig. Som nämnts var invandringen på 1960-talet en typisk arbetskraftsinvandring. Av exempelvis 1969 års invandring var endast 1,1 procent 65 år och däröver. 1990-talets invandring var i huvudsak en flykting och anhöriginvandring. Av 1994 års invandrare var motsvarande andel 1,9 procent dvs. fortfarande en mycket låg andel. I den infödda svenskbefolkningen är andelen för närvarande ca. 18 procent. Internationell migration är således i hög grad en fråga för den yngre produktiva delen av befolkningen.

Invandring ger upphov till utvandring. Detta hänger samman med att utvandrarerna till stor del består av tidigare invandrare. Speciellt under arbetskraftsinvandrerapoken var återutvandringen betydande. Enligt en undersökning av SCB, hade ca. 45 procent av de som invandrade under slutet av 1960-talet återutvandrat efter 10 år.<sup>3</sup> Återutvandringen bland senare invandrare har varit lägre men ändå betydande. Motsvarande för de som anlände i slutet av 1970-talet var knappt 40 procent. Återutvandring bidrar till att göra nettoinvandringen (bruttoinvandring-utvandring) väsentligt lägre än bruttoinvandringen. Enligt befolkningsstatistiken var under perioden 1995-1999 den årliga bruttoinvandringen i genomsnitt 45 900 personer medan den genomsnittliga årliga nettoinvandringen endast var ca. 9 800 personer.

## 1.2 Anhöriginvandring

En del av invandrarna består av anhöriginvandrare. Den officiella befolkningsstatistiken innehåller uppgifter om anhöriginvandrare först under senare år. Man kan dock på goda grunder anta att gruppen anhöriginvandrare numera är väsentligt större än under arbetskraftsinvandrerapoken. Under perioden 1995-1999 var i genomsnitt det årliga antalet anhöriginvandrare ca. 20 000 personer.<sup>4</sup> Ålderssamman-

<sup>3</sup> Se SCB (1992).

<sup>4</sup> Se SCB (2001).

sättningen för de anhöriginvandrare som invandrade under 2000 framgår av tabell 1.

*Tabell 1: Anhöriginvandrare år 2000 fördelat på anhörig till flykting, övriga anhöriginvandrare samt fördelat i åldersklasser.*

Ålders- klass	Anhörig till flykting			Anhörig till övriga			Total
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt	Summa
0-16	907	823	1.730	931	900	1.831	3.561
16-20	150	222	372	206	602	808	1.180
20-25	45	208	253	743	1.440	2.183	2.436
25-35	104	388	492	1.620	2.174	3.794	4.286
35-45	83	236	319	575	887	1.462	1.781
45-55	56	99	155	165	272	437	592
55-65	29	54	83	62	66	128	211
65-75	22	28	50	19	23	42	92
75+	4	6	10	4	8	12	22
Summa	1.400	2.064	3.464	4.325	6.372	10.697	14.161

Källa: Specialbearbetad data från Integrationsverkets databas STATIV.

Från tabell 1 framgår att huvuddelen av anhöriginvandrarna är relativt unga. Sammantaget utgör personer under 35 år ca. 80 procent av det totala antalet anhöriginvandrare. Den största enskilda gruppen är anhöriginvandrare i åldersgruppen 25-35 år vilken utgör drygt 30 procent av totala gruppen anhöriginvandrare. Den nästa största gruppen utgörs av ungdomar och barn, d.v.s. gruppen 0-16 år, vilken utgör ca. 25 procent av det totala antalet.

## 2 En offentligfinansiell kalkylgrund

### 2.1 Uppdraget och dess begränsningar

I vårt uppdrag har ingått att genomföra grova, men väl underbyggda och aktuella uppskattningar av offentliga kostnader och intäkter relaterade till en marginell förändring av anhöriginvandringen. Det är viktigt att vara medveten om att det vare sig funnits budget- eller tidsmässiga förutsättningar för att följa invandrare i Sverige över tiden och därigenom studera hur t.ex. de skatter invandrabefolkningen erlägger och de transfereringar från socialförsäkringssystemet

invandrarbefolkningen erhåller förändras med ökad vistelsetid i landet. Vår studie är istället en s.k. tvärsnittstudie där invandrarna observeras vid ett enstaka tillfälle. Vidare har vi p.g.a. ovanstående budget- och tidsmässiga begränsningar också tvingats begränsa oss till att identifiera och sammanställa aktuell information om de huvudsakliga kostnader, såsom kostnader för barnomsorg, utbildning, äldrevård och sjukvård som en förändring av anhöriginvandringen ger upphov till. Sålunda har mindre kostnadsposter såsom exempelvis kostnader för kriminalvård och insatser för missbruk ej beaktats i våra kalkyler. Vi har därefter fördelat de totala kostnaderna på individ och åldersgrupp och därigenom kommit att erhålla ett per capita belopp för respektive åldersgrupp. Med utgångspunkt från dessa per capita belopp kan sedan offentligfinansiella intäkter och kostnader för olika anhöriginvandringsscenarion beräknas.

## 2.2 Data

Sannolikhet är invandringens påverkan på relativa faktorpriser väldigt liten. Vid beräkning av ekonomiska effekter av utökad anhöriginvandring kan vi därför koncentrera oss på offentlig sektor. Med hjälp av data från olika källor gör vi därför en tämligen grovhuggen kalkyl över de intäkter och kostnader som anhöriginvandringen för med sig för den offentliga sektorn. Genom en specialbearbetning av Statistiska Centralbyråns Inkopack för år 1999 erhålls uppgifter om genomsnittliga faktorinkomster för invandrare i olika åldersklasser. Vidare erhålls uppgifter om olika arbetsmarknadsförsäkringar, pensioner och skattepliktiga samt skattefria bidrag. Utifrån faktorinkomster och skattepliktiga bidrag kan anhöriginvandrarnas bidrag till skattesystemet beräknas. De olika transfereringsposterna ligger till grund för beräkningen av de kostnader som utgörs av transfereringar till anhöriginvandrare. Vi beräknar dessutom de intäkter den offentliga sektorn erhåller via anhöriginvandrarnas konsumtion av varor och tjänster, d.v.s. de indirekta skatter anhöriginvandrarna bidrar med. De indirekta skatter anhöriginvandrarna bidrar med beräknas med utgångspunkt från invandrarnas disponibla inkomster. Även dessa erhålls från Statistiska Centralbyråns Inkopack för år 1999. Dessutom presenteras de kostnader för kommuner och landsting som anhöriginvandring kan förväntas ge upphov till. Kostnadskalkylerna för kommuner och landsting är baserade på data från Statistiska Centralbyrån samt data från Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

## 2.3 Faktorinkomster och transfereringar

I tabell 2 presenteras de genomsnittliga faktorinkomster och transfereringar invandrarbefolkningen erhöill år 1999. Tabellen är uppdelad på åldersklasser. Vi presenterar uppgifter för individer i åldern 19-64 år samt individer vilka invandrat vid 65 års ålder eller senare. Dock saknas här uppgifter för åldersgruppen 0-18 år. Det är dock rimligt att tro att de faktorinkomster och transfereringar som kan räknas till denna grupp är mycket låga.

*Tabell 2: Genomsnittliga faktorinkomster och transfereringar för invandrare i åldern 19-64 år samt individer vilka invandrat vid åldern 65 år och äldre. Medelvärden beräknade för samtliga.*

	19-64 år	65-w år*
Faktorinkomst <sup>1)</sup>	112.700	4.700
Arbetsmarknadsförsäkringar <sup>2)</sup>	22.200	200
Pensioner och andra		
skattepl. Bidrag	19.300	20.300
Bostadsbidrag	4.700	4.800
Socialbidrag	10.200	32.100
Övriga skattefria bidrag <sup>3)</sup>	10.700	200
Skatt m.m. <sup>4)</sup>	50.700	4.800

\* I denna grupp ingår individer vilka invandrat vid åldern 65 år eller äldre.

<sup>1)</sup> Summan av löneinkomst, företagarinkomst och inkomst av kapital.

<sup>2)</sup> Sjukpenning, arbetsskadeersättning, föräldrapenning och arbetsmarknadsstöd.

<sup>3)</sup> Här ingår barnbidrag, skattefri del av livränta, skattefri del av barnpension, särskilt pensionstillägg, studiebidrag, återbetalningspliktiga studielån, skattefri sjukpenning, skattefri frivillig pension, ersättning till värnpliktiga och erhållet bidragsförskott.

<sup>4)</sup> Här ingår även under året betalda underhållsbidrag och återbetalda studielån.

Källa: Statistiska Centralbyrån. Specialbearbetning av Inkopack 1999.

De faktorinkomster invandrarbefolkningen erhåller utgör underlag för deras bidrag till skattesystemet. Faktorinkomsterna utgörs av summan av löneinkomst, företagarinkomst samt inkomst av kapital. Faktorinkomsterna utgör underlag för de inkomst- och kapitalskatter invandrarbefolkningen betalar. Vidare utgör löneinkomsten underlaget för sociala avgifter. De sociala avgifterna beräknas med utgångspunkt från faktorinkomsterna. Vi antar att de sociala avgifterna utgör 33 procent av faktorinkomsterna.



För gruppen 19-64 år kan då de sociala avgifterna per capita beräknas enligt:

$$0,33 \times 112\,700 = 37\,200 \text{ kronor.}$$

För gruppen 65 år och äldre uppgår de sociala avgifterna per capita beräknas som:

$$0,33 \times 4\,700 = 1\,600 \text{ kronor.}$$

## 2.4 Indirekta skatter

De indirekta skatterna erhåller den offentliga sektorn via konsumtion av varor och tjänster. När det gäller de indirekta skatterna anhöriginvandrarna bidrar med saknas registeruppgifter. Vi tvingas därför även här till approximationer. Utgångspunkten är att de indirekta skatter anhöriginvandrarna bidrar med är beroende av deras disponibla inkomster. Vi tilldelar därför invandrarna indirekta skatter efter deras andel av disponibla inkomster.

År 1999 uppgick de indirekta skatterna till 252 miljarder. De disponibla inkomsterna för invandrarbefolkningen och för totalbefolkningen framgår av tabell 3. De siffror som presenteras i tabell 3 avser familjenivå men kan ändå användas för att fördela de indirekta skatterna på invandrarbefolkning respektive svenskbefolkning.

*Tabell 3: Genomsnittlig disponibel inkomst för invandrare och totalbefolkningen år 1999.<sup>1)</sup>*

	19-64 år
Utrikes födda	211.000
Infödda	223.000

<sup>1)</sup> Disponibel inkomst är vad som återstår för konsumtion och sparande sedan man från bruttoinkomsten dragit ifrån slutlig skatt och lagt till skattefria transfereringar.

Källa: Statistiska Centralbyrån. Specialbearbetning av Inkopack 1999.

Av tabell 3 framgår att invandrarbefolkningens disponibla inkomster uppgår till ca. 95 procent av svenskbefolkningens.<sup>5</sup> Antalet utrikes födda uppgick per 19991231 till 981 000. Totalbefolkningen uppgick vid motsvarande tidpunkt till 8 861 000.<sup>6</sup> Antalet svenskfödda uppgår till 7 880 000 individer. De utrikes födda utgör således ca. 11 procent av totalbefolkningen. De indirekta skatter som kan fördelas på invandrarbefolkningen kan då beräknas enligt nedan:

$$7\,880\,000 \times x + 981\,000 (0,95) \times x = 252 \text{ miljarder kronor}$$

där x är per capita beloppet av de indirekta skatter som kan fördelas på en genomsnittlig svenskfödd individ. Kalkylen ger att  $x = 28\,597$  kronor. Per capita beloppet för en utrikes född individ ges då av  $0,95 \times 28\,597 = 27\,167$  kronor.

Beräkningarna är en tämligen grov uppskattning. Om vi istället sätter invandrarnas disponibla inkomster till 85 procent av den infödda befolkningen blir istället kalkylen:

$$7\,880\,000 \times x + 981\,000 (0,85) \times x = 252 \text{ miljarder kronor}$$

Vi får då att per capita beloppet för den infödda svenskbefolkningen uppgår till 28 919 kronor. Per capita beloppet för en utrikes född individ blir då 24 581 kronor.

Vi kan notera att skillnaden är liten. Vi väljer därför att tilldela de utrikes födda 27 000 kronor per capita i bidrag till indirekta skatter.

## 2.5 Kommunernas kostnader

Med hjälp av data från Kommunförbundet beräknas kostnader för skola och barnomsorg samt de delar av äldreomsorg och vård som är finansierad av kommunerna. Vidare ingår här av kommunerna finansierade sysselsättningsåtgärder. Vi har ingen anledning att anta att invandrare har en högre kostnad jämfört med infödda svenskar vad gäller kommunal verksamhet. Därför använder vi de genomsnittliga kostnaderna per individ som beräkningsgrund. Kommunernas kostnader är i princip begränsade till de yngsta och de äldsta åldersklasserna.

<sup>5</sup> Tidigare studier har visat att den disponibla inkomsten varierar kraftigt mellan olika invandrargrupper, se Hammarstedt (2001).

<sup>6</sup> Se SCB (1999).

För den yngsta gruppen utgörs de kommunala kostnaderna framförallt av utbildningskostnader och kostnader för barnomsorg. De kostnadsposter vi kan hänföra till denna grupp presenteras i tabell 4.

*Tabell 4: Kostnaderna per person för barnomsorg och utbildning för åldersgruppen 0- 18 år.*

Kostnadspost	Kostnad i kronor per individ och år <sup>1)</sup>
Barnomsorg	49.900
Förskola	30.900
Grundskola	54.800
Gymnasieskola	54.100
<i>Genomsnittskostnad</i>	<i>47.400</i>

<sup>1)</sup> Kostnaderna för barnomsorg är beräknade utifrån att kostnaderna per barn i barnomsorgen är 94.096:- och utnyttjandegraden är 53 procent. Per individ ger detta en kostnad om 49.871:-. Kostnader för gymnasieskola bygger på att 76 procent av individerna i åldern 16-19 år någon gång deltar i gymnasieutbildning.

Källa: Kommunförbundet (2000), tabell 6 och 7A.

För gruppen 19-64 år, vilka vi antar på ett eller annat sätt står till arbetsmarknadens förfogande, är det endast en kostnadspost som är relevant. Denna är de av kommunerna finansierade sysselsättningsåtgärderna. Kommunförbundet har beräknat dessa kostnader till ca. 400 kronor per år och individ.<sup>7</sup>

En stor del av den omsorg som konsumeras av den äldre gruppen, 65+, utgörs av kommunal omsorg och vård. 1999 beräknades, enligt Kommunförbundet, dessa kostnader för äldreården till ca. 42.300 kronor per år och individ över 65 år.<sup>8</sup>

Sammantaget för kommunerna fås en kostnadsbild som presenteras i tabell 5 nedan.

<sup>7</sup> Kommunförbundet (2000), tabell 9.

<sup>8</sup> Kommunförbundet (2000), tabell 8.

Tabell 5: Sammanställning av kommunernas kostnader per person i olika åldersklasser.

Kostnadspost	0 – 18 år	19-64 år	65 – w år
Utbildning/barnomsorg	47.400	0	0
Sysselsättningsåtgärder	0	400	0
Vård och omsorg	0	0	42.300

Källa: Kommunförbundet (2000), tabell 6, 7A, 8 samt 9.

## 2.6 Landstingens kostnader

Data från Landstingsförbundet ligger till grund för beräkningen av de kostnader för sjukvård som anhörginvandringen ger upphov till. Eftersom varje landsting är resultatenheter finns det ingen statistik om sjukvårdskostnader kopplat till individer. För att erhålla resultaten i tabell 6 har vi utgått från den fördelning som finns presenterad Culyer et. al. (1992), tabell 1 sid 132. Culyer et. al. fördelar sjukvårdskostnaderna för olika åldersklasser år 1985. Enligt den stod gruppen 0-18 år för 7 procent av sjukvårdskostnaderna, gruppen 19-64 för 37 procent och gruppen 65+ för 56 procent av sjukvårdskostnaderna. Vi gör antagandet att trots att sjukvårdskostnaderna ändrats sedan 1985 så har inte de olika gruppernas andel av sjukvårdskostnaden ändrats.

Därefter har vi fördelat på de olika vårdtyperna i enlighet med Landstingsförbundet (2001), tabell 1 A. De totala nettokostnaderna för sjukvården uppgift år 2000 till 105,7 miljarder kronor.

Tabell 6: Sjukvårdskostnader i kronor per person fördelat på åldersgrupp.

Åldersgrupp	Läns och regionsjukvård	Primärvård	Tandvård	Totalt	Totalt (Avrundat)
0-18 år <sup>1)</sup>	2.650	790	110	3.550	3.600
18-64 år	5.800	1.730	240	7.770	7.800
65-w år	29.700	8.880	1.240	39.820	39.800

<sup>1)</sup> Vi har antagit att kostnaderna för individer i åldern 16-18 år är desamma som för individer i gruppen 0-15 år.

Källa: Landstingsförbundet (2001), tabell 1 A, Culyer et.al (1992) sid 132, tabell 1.

Som framgår av tabell 6 står äldre för huvuddelen av landstingens vårdkostnader. Sjukvårds- kostnaderna för gruppen 65+ är 5 gånger högre än för gruppen i förvärvsarbetsande ålder. Enligt Culyer et. al. (1992) är det personer över 75 som står för huvuddelen av dessa kostnader.

### 3 Kalkyl för den genomsnittlige invandraren

Med utgångspunkt från de siffror som presenterats ovan kan ett per capita belopp räknas fram för de olika åldersgrupperna. De olika per capita beloppen presenteras i tabell 7.

Tabell 7: Kostnader och intäkter per capita för individer i olika åldersklasser.

<b>Intäkter och Kostnader</b>	<b>0 – 18 år</b>	<b>19-64 år</b>	<b>65 –w år</b>
<i>Intäkter</i>			
Direkta skatter	0	50.700	4.800
Socialförsäkringsavgifter	0	37.200	1.600
Indirekta skatter	27.000	27.000	27.000
<b>Summa intäkter</b>	<b>27.000</b>	<b>114.900</b>	<b>33.400</b>
<i>Kostnader</i>			
<u>Statens kostnader</u> <sup>1)</sup>			
Arbetsmarknadsförsäkringar	0	22.200	200
Pensioner och andra skattepliktiga bidrag	0	19.300	20.300
Bostadsbidrag	0	4.700	4.800
Socialbidrag	0	10.200	32.100
Övriga skattefria bidrag	0	10.700	200
<b>Summa statens kostnader</b>	<b>0</b>	<b>67.100</b>	<b>57.600</b>
<u>Kommunernas kostnader</u>			
Utbildning/barnomsorg	47.400	0	0
Sysselsättningsåtgärder	0	400	0
Vård och omsorg	0	0	42.300
<b>Summa kommunernas kostnader</b>	<b>47.400</b>	<b>400</b>	<b>42.300</b>
<u>Landstingens kostnader</u>			
Sjukvårdskostnader	3.600	7.800	39.800
<b>Summa landstingens kostnader</b>	<b>3.600</b>	<b>7.800</b>	<b>39.800</b>
<b>Summa kostnader</b>	<b>51.000</b>	<b>75.300</b>	<b>139.700</b>
<b>Saldo (intäkter – kostnader)</b>	<b>-24.000</b>	<b>39.600</b>	<b>-106.300</b>

<sup>1)</sup> Till statliga kostnader kan också räknas kostnader för kriminalvård och missbruk. Vi saknar uppgifter om dessa kostnader i våra kalkyler. Enligt Ekberg (1999) är dessa per capita belopp så små att vi väljer att bortse från dem i kalkylen.

Kalkylerna visar som förväntat att ungdomar kostar mer än vad de genererar. Den kostnad som de kortsiktigt åsamkar den offentliga sektorn kommer emellertid att med god marginal betalas tillbaka efter det att dessa individer kommit ut på arbetsmarknaden. Som framgår av tabellen genererar personer i åldern 19-64 år, i genomsnitt, ett offentligfinansiellt överskott på ca. 39.600 kronor per år. Här bör det dock påpekas att siffran 39.600 kronor är ett genomsnitt för hela gruppen invandrare i åldern 19-64 år. Tidigare studier har dock visat att

nyanlända invandrare har betydligt högre arbetslöshet och lägre arbetsinkomster än den genomsnittliga invandrarbefolkningen.<sup>9</sup> Därför är det rimligt att anta att saldot för nyanlända anhöriginvandrare i gruppen 19-64 år är betydligt lägre än 39.600 kronor per år, men att situationen förbättras med ökad vistelsetid i landet. När det gäller gruppen 65 år och äldre kommer intäkterna att vara mindre än kostnaderna. Självklart beror detta huvudsakligen på att denna grupp ej kommer att förvärvsarbeta. Till stor del förklaras kostnaderna för denna grupp av höga kostnader för vård och omsorg, både för kommuner och landsting. För denna grupp gäller även att vi inte kan räkna med några framtida intäkter.

## 4 Några räkneexempel

Med utgångspunkt från de per capita belopp som finns presenterade i tabell 7 och det antal och den ålderssammansättning på anhöriginvandrarna som finns presenterad i tabell 1 har vi konstruerat två olika fall. I det första fallet utgår vi från att antalet anhöriginvandrare inte förändras.

*Tabell 8: Kostnader och intäkter i fallet då anhöriginvandringen är oförändrad.*

<b>Åldersgrupp</b>	<b>Antal</b>	<b>Per capita belopp</b>	<b>Totalsumma (miljoner kronor)</b>
0-18	4.151	-24.000	-100
19-64	9.896	39.600	+392
64-	114	-106.300	-12
<b>Summa</b>			<b>+280</b>

I detta fallet kommer anhöriginvandring att, på ett par års sikt, ge ett positivt tillskott till den offentliga sektorn. Det är viktigt att än en gång poängtera att utgångspunkten för räkneexemplen är en genomsnittlig individ. På kort sikt kan man därför förvänta sig att den offentliga sektorns finanser kommer att belastas då sysselsättningsgraden bland nyanlända invandrare är lägre än genomsnittet. Det positiva utfallet förklaras av ålderssammansättningen hos anhöriginvandrarna. Till stor del utgörs gruppen av personer i arbetsför ålder.

<sup>9</sup> Se t.ex. Hammarstedt (2001).

I nästa fall antar vi att anhöriginvandringen kommer att öka med 10 procent, fördelat efter år 2000 års siffror.

*Tabell 9: Kostnader och intäkter i fallet då anhöriginvandringen ökar med 10 procent*

<b>Åldersgrupp</b>	<b>Antal</b>	<b>Per capita belopp</b>	<b>Totalsumma (miljoner kronor)</b>
0-18	4.566	-24.000	-110
19-64	10.886	39.600	+431
64-	125	-106.300	-13
<b>Summa</b>			<b>+308</b>

I detta fallet ökar de offentligfinansiella kostnaderna för gruppen under 18 år och med ca. 10 miljoner kronor jämfört med fallet då anhöriginvandringen var oförändrad. För gruppen över 64 år ökar kostnaderna med ca. 1 miljon kronor jämfört med det tidigare fallet. Samtidigt kommer de offentligfinansiella intäkterna att från gruppen i arbetsför ålder att öka med 39 miljoner kronor. Sammantaget kommer därför en ökad anhöriginvandring med 10 procent att innebära en offentligfinansiell nettointäkt om 28 miljoner kronor.

## 5 Sammanfattning och slutsatser

Syftet med föreliggande studie har enbart varit att göra en grov uppskattning av de offentligfinansiella kostnader och intäkter som en marginell förändring av anhöriginvandringen kan förväntas ge upphov till. När vi tolkar våra resultat är det därför ett antal begränsningar i studien som särskilt bör uppmärksammas.

För det första är studien en s.k. tvärsnittstudie, d.v.s. en studie i vilken intäkter och kostnader för den offentliga sektorn observeras vid ett enskilda tillfälle. Vi har sålunda inte haft någon möjlighet att följa individer över tiden. Därigenom har vi ej kunnat studera hur t.ex. de skatter invandrarbefolkningen erlägger och de transfereringar som invandrarbefolkningen erhåller förändras med ökad vistelsetid i landet. För det andra har vi begränsat vår studie till de huvudsakliga intäkts- och kostnadsposter som en marginell förändring av anhöriginvandringen kan förväntas föra med sig. Det huvudsakliga skälet till detta är att det ej funnits tids- och budgetmässiga förutsättningar för att identifiera samtliga kostnadsposter som en marginell förändring av invandringen för med sig. Sålunda har vissa kostnadsposter såsom



exempelvis kostnader för kriminalvård och insatser för missbruk ej beaktats i kakylen. För det tredje har vi gjort antagandet att utnyttjandet av kollektiva varor, såsom exempelvis vägnät och försvar, är oförändrat vid en marginell förändring av anhöriginvandringen.

Vår studie ger dock trots ovanstående begränsningar viktig information. Den huvudsakliga slutsatsen av studien är att avgörande för vilka intäkter och kostnader en marginell förändring av anhöriginvandringen för med sig för den offentliga sektorn är anhöriginvandrarnas ålder och arbetsmarknadsposition. Individer under 19 år utgör en nettokostnad för den offentliga sektorn. I huvudsak utgörs denna av kostnader för utbildning och barnomsorg. Individer i åldern 19-64 år ger nettointäkter till den offentliga sektorn. Här bör dock påpekas att de siffror vi presenterat i studien gäller för en genomsnittlig invandrare och ej för en nyanländ anhöriginvandrare. En nyanländ anhöriginvandrare har ett sämre arbetsmarknadsläge än den genomsnittlige invandraren. Det är därför rimligt att tro att även anhöriginvandrare i arbetsför ålder initialt utgör en nettokostnad för den offentliga sektorn. Individer i åldersintervallet 65 år och äldre utgör även de en nettokostnad för den offentliga sektorn. Här utgörs de huvudsakliga kostnaderna av kostnader för vård, omsorg och sjukvård.

Avslutningsvis kan konstateras att resultatet av studien ligger i linje med vad som konstaterats i tidigare studier. Tidigare studier som behandlat omfördelning av inkomster mellan infödda och invandrare via offentlig sektor i Sverige har visat att ålder och arbetsmarknadsläge hos invandrabefolkningen i allt väsentligt är avgörande i vilken riktning omfördelningen sker.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Se Ekberg och Andersson (1995) och Ekberg (1999).

## Referenser

Borjas G. J. (1994), "The economics of immigration", *Journal of Economic Literature*, 32, 1667- 1717.

Culyer, A.J. et. al. (1992), *Svensk sjukvård: Bäst i världen?*, SNS-förlag. Kristianstad.

Ekberg, J. (1999), "Immigration and the public sector: Income effects for the native population in Sweden", *Journal of Population Economics*, 12, 411-430.

Ekberg, J. och Andersson, L. (1995), "Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter", *Ds 1995:68*, Finansdepartementet. Stockholm.

Greenwood M. och Mc Dowell J. (1986), "The factor market consequences of US immigration", *Journal of Economic Literature*, 24, 1738-1772.

Hammarstedt, M. (2001), *Making a living i a new country*, Doktorsavhandling, ACTA Wexionensia, no 9. Växjö.

Hammarstedt, M. (2001), "Disposable income differences between immigrants and natives in Sweden", *International Journal of Social Welfare*, 10, 117-126.

Kommunförbundet (2000), *Hur mår din kommun?*, Svenska kommunförbundet. Stockholm.

Landstingsförbundet (2001), *Statistisk årsbok för landstingen*, Landstingsförbundet. Stockholm.

SCB (1992), *Utvandrare – Vem är det?* Stockholm.

SCB (1999), *Befolkningsstatistik*. Stockholm.

SCB (2001), *Statistisk årsbok*. Stockholm.