

# Anhörigåterförening

*Slutbetänkande av Utredningen om uppehållstillstånd  
för familjeåterförening och för varaktigt bosatta  
tredjelandsmedborgare*

*Stockholm 2005*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2005:103

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22474-7  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Barbro Holmberg

Regeringen beslutade den 11 december 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta ställning till hur rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening skall genomföras i Sverige. Regeringen beslutade därefter, den 18 mars 2004 genom tilläggsdirektiv att utredningen skulle utvidgas till att även ta ställning till hur rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning skall genomföras i svensk rätt. Genom beslut den 9 december 2004 beslutade regeringen att utredningstiden skulle förlängas och att redovisningen av uppdraget skulle delas upp på ett delbetänkande att redovisas senast den 15 mars 2005 och ett slutbetänkande. Den 7 juli 2005 beslutade regeringen om ett tredje tilläggsdirektiv enligt vilket utredningen utöver vad som angivits i tidigare direktiv skulle presentera olika alternativ för en förändring av anhörigreglerna. Utredningstiden förlängdes till den 1 december 2005.

Den 22 januari 2004 förordnades hovrättsrådet Bertil Ahnborg till särskild utredare. Genom beslut den 14 april 2004 förordnades med verkan fr.o.m. den 31 mars 2004 avdelningsdirektören Mats Baurmann, rättssakkunniga Ewa Bökwall, kammarrättsassessorn Ingrid Ekelund, departementssekreteraren Anna Gralberg, föredraganden Johan Malkan, departementssekreterarna Malin Skäringer och Erik Stenström samt kanslirådet Cafer Uzunel till experter i utredningen.

Ingrid Ekelund och Johan Malkan entledigades med verkan från den 14 juni 2004. Föredraganden Alexander Engvers och kammarrättsassessorn Alexandra Wilton Wahren förordnades som experter från och med den 14 juni 2004 respektive den 1 september 2004. Malin Skäringer entledigades med verkan från den 31 augusti 2004 och numera kanslirådet Karin Frank förordnades som expert fr.o.m. den 1 oktober 2004.

Ewa Bökwall, Anna Grahlberg och Erik Stenström entledigades med verkan från den 1 mars 2005. Departementssekreterarna Johanna Peyron och Karin Stillerud förordnades som experter från och med samma dag.

Cafer Uzunel entledigades från den 1 juli 2005. Kanslirådet Anna Santesson och departementssekreteraren Gunnar Sallstedt förordnades som experter från och med samma dag.

Hovrättsassessorn Madeleine Westberg har tjänstgjort som sekreterare i utredningen till och med den 30 juni 2005. Hovrättsassessorn Ann-Louise Roos har tjänstgjort som sekreterare under hela utredningstiden.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.

Utredningen överlämnade den 17 mars 2005 delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15).

Härmed får utredningen överlämna sitt betänkande Anhörigåterförening (SOU 2005:103).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i november 2005

*Bertil Ahnborg*

*/Ann-Louise Roos*

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Ordlista</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Summary</b> .....	<b>25</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>35</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>45</b>
1.1 Uppdraget.....	45
1.2 Arbetets bedrivande.....	46
1.3 Slutbetänkandets disposition .....	47
<b>2 Nuvarande förhållanden m.m.</b> .....	<b>49</b>
2.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	49
2.1.1 Anhöriga till medborgare i Sverige eller tredje land .....	49
2.1.2 Anhöriga till medborgare inom EES eller i Schweiz.....	55
2.2 Återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning .....	58
2.3 Försörjningskrav .....	61
<b>3 Anhörigkommitténs förslag</b> .....	<b>65</b>

<b>4</b>	<b>Förslagen i utredningens delbetänkande .....</b>	<b>73</b>
<b>5</b>	<b>Utländska förhållanden .....</b>	<b>79</b>
5.1	Inledning.....	79
5.2	Danmark.....	79
5.3	Finland .....	81
5.4	Grekland .....	81
5.5	Portugal.....	82
5.6	Storbritannien.....	82
5.7	Tyskland.....	83
5.8	Österrike.....	84
<b>6</b>	<b>Avgränsning av personkretsen .....</b>	<b>85</b>
6.1	Personkretsen som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet .....	85
6.2	Personkretsen i övrigt .....	87
<b>7</b>	<b>Villkoren för familjeåterförening med kärnfamiljen .....</b>	<b>91</b>
7.1	Inledning.....	91
7.2	Pågående förändring.....	91
7.3	Överväganden och förslag .....	92
<b>8</b>	<b>Villkoren för familjeåterförening med föräldrar och vuxna barn .....</b>	<b>95</b>
8.1	Bakgrund.....	95
8.2	Familjeåterföreningsdirektivet .....	97
8.3	Utgångspunkter beträffande familjeåterförening med föräldrar och vuxna barn.....	98
8.4	Överväganden och förslag .....	99

8.4.1	Föräldrar.....	99
8.4.2	Föräldrar till barn som är flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt.....	104
8.4.3	Vuxna barn.....	104
<b>9</b>	<b>Villkoren för familjeåterförening med annan nära anhörig .....</b>	<b>107</b>
9.1	Bakgrund .....	107
9.2	Anhörigkommitténs förslag.....	107
9.3	Överväganden och förslag.....	108
<b>10</b>	<b>Försörjningskrav .....</b>	<b>111</b>
10.1	Utgångspunkter .....	111
10.2	Argumenten för och emot ett försörjningskrav .....	112
10.2.1	Samhällskostnader .....	112
10.2.2	Betydelsen av att ett försörjningskrav tillämpas i andra länder.....	116
10.2.3	Vissa övriga principiella frågor.....	118
10.3	Om ett försörjningskrav införs – i vilka fall skall det gälla? .....	120
10.3.1	Inledning .....	120
10.3.2	Nyetablerade förhållanden.....	121
10.3.3	Föräldrar, vuxna barn och andra nära anhöriga .....	122
10.4	Om ett försörjningskrav införs – vilken innebörd skall det ha?.....	127
10.4.1	Utgångspunkter.....	127
10.4.2	Stabila och regelbundna försörjningsmedel.....	128
10.4.3	Behov av socialt bistånd .....	129
10.4.4	Storleken på försörjningsförmågan .....	130
10.4.5	Behovet av sjukförsäkring.....	133
10.4.6	Bostadskravet.....	134
10.5	Bör ett försörjningskrav förses med undantag?.....	134
10.5.1	Bakgrund .....	135
10.5.2	Överväganden .....	135
10.6	Bör en kontroll ske av om ett försörjningskrav uppfylls? ...	136

10.6.1	Bakgrund .....	136
10.6.2	Överväganden.....	137
10.7	Sammanfattande synpunkter .....	138
<b>11</b>	<b>Förfarandet .....</b>	<b>139</b>
11.1	Inledning.....	139
11.2	Handläggning av ärenden om uppehållstillstånd m.m. ....	139
11.2.1	Bakgrund .....	139
11.2.2	Pågående förändring .....	140
11.2.3	Överväganden.....	140
11.3	Överprövning av beslut om uppehållstillstånd m.m. ....	140
11.3.1	Bakgrund .....	140
11.3.2	Överväganden.....	141
<b>12</b>	<b>Genomförandefrågor .....</b>	<b>143</b>
12.1	Ekonomiska konsekvenser .....	143
12.1.1	Utgångspunkter för kostnadsberäkningarna.....	144
12.1.2	Kostnadseffekter för det allmänna.....	145
12.1.3	Kostnadseffekter för företag och andra enskilda.....	148
12.1.4	Finansiering.....	148
12.2	Andra konsekvenser.....	149
12.3	Ikraftträdande.....	150
<b>13</b>	<b>Alternativa förslag.....</b>	<b>151</b>
13.1	Bakgrund.....	151
13.2	Behålla nuvarande villkor .....	152
13.3	Ändrade villkor för föräldrar .....	152
13.4	Ändrade villkor för vuxna barn .....	157
13.5	Ändrade villkor för andra nära anhöriga.....	158
13.6	Avslutande anmärkningar .....	159
<b>14</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>161</b>



**Bilagor**

1	Kommittédirektiv 2003:181 .....	169
2	Kommittédirektiv 2004:171 .....	181
3	Kommittédirektiv 2005:81 .....	183
4	Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.....	185
5	Rapport från Ernst & Young .....	203
6	Kostnadsberäkningar .....	265

# Förkortningar

a.	Anförda
a.a.	Anförda arbete
bet.	Betänkande
dir.	Direktiv
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
FL	Förvaltningslagen
HSL	Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
NUtL	Utlänningslagen (2005:716)
prop.	Proposition
PUT	Permanent uppehållstillstånd
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SofL	Socialförsäkringslag (1999:799)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
TUT	Tidsbegränsat uppehållstillstånd
UN	Utlänningsnämnden
UtlF	Utlänningsförordningen (1989:547)
UtlL	Utlänningslagen (1989:529)

# Ordlista

EES-medborgare	medborgare i EU-stat eller annan stat som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
referensperson	person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige och som en anhörig åberopar anknytning till
sista länken	en person (undantagsvis flera) vars samtliga nära släktingar är bosatta i Sverige
snabbanknytning	make eller sambo i ett nyetablerat förhållande (i praxis ett förhållande som varat mindre än två år)
tredjelandsmedborgare	person som inte är medborgare i EU-stat, i detta betänkande inkluderar begreppet statslösa

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att dels ta ställning till hur rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (nedan kallat familjeåterföreningsdirektivet) skall genomföras i svensk rätt, dels ta ställning till hur rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning skall genomföras i svensk rätt. I uppdraget har också ingått att utreda hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) förhåller sig till bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet.

Utredningen fick genom ett tilläggsdirektiv i uppdrag att i ett delbetänkande lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som är obligatoriska för direktivens genomförande. Uppdraget utökades samtidigt på det sättet att utredningen skulle redovisa övriga författningsändringar och förslag till andra åtgärder som kan behövas med anledning av direktiven för att åstadkomma en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning. Genom ytterligare ett tilläggsdirektiv gavs utredningen i uppdrag att, utöver vad som angivits i tidigare direktiv, beskriva nuvarande och eventuella framtida regler för anhöriginvandringen i vissa andra EU-länder, presentera olika alternativ för en förändring av anhörigreglerna och kostnadsberäkna de olika alternativen samt bedöma effekterna på kort och lång sikt av förändrade anhörigregler.

I mars 2005 lämnade utredningen ett delbetänkande i vilket utredningen redovisade arbetet med de författningsändringar och andra åtgärder som var hänförliga till familjeåterföreningsdirektivets bestämmelser om kärnfamiljen. Utredningens förslag hänförliga till direktivet om varaktigt bosatta redovisades i sin helhet i delbetänkandet.

## Personkretsen

Den person som bor i Sverige och som den anhörige, som vill få uppehållstillstånd, har anknytning till kallar utredningen referensperson. Det är också det begrepp som används i familjeåterföreningsdirektivet. Anhörigkommittén använde begreppet anknytningsperson för den som bor i Sverige.

Utredningen gör bedömningen att referensperson även i fortsättningen bör vara den som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. För medborgare i EES-stat eller Schweiz bör dessutom, liksom nu, särskilda bestämmelser gälla, vilka innebär att familjeåterförening kan beviljas.

## Familjeåterförening med kärnfamiljen

Med kärnfamilj avses make, registrerad partner, sambo och underåriga barn. Utredningen lämnade redan i sitt delbetänkande förslag avseende tredjelandsmedborgares kärnfamilj. När utredningens förslag beretts inom regeringskansliet har man tagit initiativ till att göra bestämmelserna oberoende av medborgarskap. De förslag till förändringar som tagits fram inom regeringskansliet innebär enligt utredningen att en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning åstadkoms. Utredningen ansluter sig därför till förslagen. Utredningen föreslår även att en bestämmelse införs som anger att vad som sägs om uppehållstillstånd för en utlänning som är eller har för avsikt att bli sambo till en referensperson också skall gälla utlänning som är eller avser att bli sambo till en medborgare i EES-stat eller Schweiz som har uppehållstillstånd i Sverige.

## Familjeåterförening med föräldrar och vuxna barn

Familjeåterföreningsdirektivet (artikel 4.2) anger beträffande föräldrar och vuxna barn att medlemsstaterna *får* (inte "skall" som gäller för makar och underåriga barn) tillåta familjeåterförening. Som möjligt villkor för återförening anges beträffande föräldrar att föräldrarna är försörjningsberoende av referenspersonen eller hans eller hennes make och saknar annat nödvändigt familjemässigt stöd i ursprungslandet. Beträffande vuxna barn anges som villkor för uppehållstillstånd att barnen av hälsoskäl inte kan försörja sig själva.

Med hänsyn till att artikel 4.2 är fakultativ ankommer det på medlemsstaterna själva att avgöra villkoren för familjeåterförening med föräldrar och vuxna barn. Någon anpassning av svensk rätt för att uppnå förenlighet med direktivet i denna del är således inte nödvändig. Utredningen anser det dock lämpligt att familjeåterföreningsdirektivet får vara utgångspunkt för de förslag som lämnas. Familjeåterföreningsdirektivet är ett s.k. minimidirektiv och ger utrymme för att ha generösare villkor.

På grund av det anförda kan Anhörigkommitténs förslag inte anses strida mot familjeåterföreningsdirektivet. Någon anpassning av förslagen för att uppnå förenlighet med direktivet i denna del är således inte nödvändig. Som utredningen ser det bör den inriktning Anhörigkommittén hade för sina förslag, nämligen att överväga lättnader i förutsättningarna för att bl.a. föräldrar skall kunna få uppehållstillstånd på grund av anknytning, alltså ha giltighet.

*Utredningen föreslår* att uppehållstillstånd får beviljas förälder och ogift vuxet barn om det mellan föräldern respektive det vuxna barnet och referenspersonen föreligger ett beroende som inte kan tillgodoses på annat sätt. Förslaget innebär att det nu gällande kravet på hushållsgemenskap tas bort. Det beroendeförhållande som skall finnas enligt förslaget måste inte ha funnits redan när de levde tillsammans utomlands utan det bör vara tillräckligt med att det finns vid tiden för ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening. Ansökan behöver heller inte göras snart efter det att referenspersonen flyttat till Sverige. Beroendet, som kan finnas hos antingen referenspersonen eller släktingen, kan vara av personligt eller ekonomiskt slag.

Möjligheterna att införa ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening med föräldrar och ogifta, myndiga barn behandlas nedan.

### **Familjeåterförening med annan nära anhörig**

Familjeåterföreningsdirektivet innehåller inga bestämmelser om de anhöriga som varken ingår i kärnfamiljen eller tillhör gruppen föräldrar och vuxna barn.

I likhet med Anhörigkommittén anser utredningen att utrymme bör ges för en friare bedömning i det enskilda fallet genom att hänsyn får tas till de skäl som sammantaget föreligger i ett ärende. Villkoren för att andra nära anhöriga skall få beviljas familjeåter-

förening bör, som en konsekvens av den familjerättsliga ställning de har, dock vara mycket restriktiva. Som Anhörigkommittén föreslagit bör ett krav på synnerliga skäl föreligga.

*Utredningen föreslår* att uppehållstillstånd för dessa anhöriga får beviljas endast om det finns synnerliga skäl. Några särskilda bestämmelser om att personer som är sista länken (dvs. har samtliga släktingar i Sverige) i princip alltid skall ha rätt till uppehållstillstånd, föreslår utredningen inte. Däremot innebär ett krav på ”synnerliga” skäl att framför allt sista länken-fall kan komma i fråga för uppehållstillstånd. Vid bedömningen bör man exempelvis beakta den anhöriges ålder och levnadsförhållanden, hur väl de anhöriga upprätthållit kontakten samt omständigheter av humanitär art.

Försörjningskrav som villkor för att bevilja uppehållstillstånd i dessa fall behandlas nedan.

### **Försörjningskrav**

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka vilka möjligheter det finns att införa ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening med andra anhöriga än makar och sambor i etablerade förhållanden samt minderåriga barn.

Det har tidigare funnits ett försörjningskrav i svensk utlänningsrätt. Att försörjningen är tryggad är ett vanligt krav för att få uppehållstillstånd i andra länder. Familjeåterföreningsdirektivet föreskriver att medlemsländerna får kräva bevis om att det finns en lämplig bostad, sjukförsäkring samt stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar.

### **Argumenten för och emot ett försörjningskrav**

Minskade kostnader för samhället torde vara det främsta argumentet för att som villkor för uppehållstillstånd införa ett krav på att utlänningens försörjning är tryggad. Många av de ekonomiska förmåner som samhället tillhandahåller, exempelvis socialförsäkringsförmåner, skulle emellertid gälla även en person som uppfyllt ett eventuellt krav på att ha tryggad försörjning. Eftersom det inte finns någon underhållsskyldighet mot föräldrar och vuxna barn i

Sverige skulle inte heller behovsprövade förmåner kunna nekas även om man har ett försörjningskrav i förhållande till dessa kategorier.

För svenska förhållanden skulle ett försörjningskrav därför endast få den effekten att det hindrar vissa anhöriga från att få uppehållstillstånd i Sverige.

Förekomsten av ett försörjningskrav i andra länder kan tala för att införa villkoret i Sverige. Utredningen anser dock att det är ovisst om enbart förekomsten av ett försörjningskrav i andra länder i sig skulle få en styrande effekt på anhöriginvandringen till Sverige.

För ett försörjningskrav talar att ett sådant krav eventuellt kan bidra till att skenförhållanden inte återopas i uppehållstillståndsärenden. Principen om sammanhållningen av kärnfamiljen talar emellertid mot att införa försörjningskrav för att medlemmar inom kärnfamiljen skall få uppehållstillstånd.

Den signalverkan ett försörjningsvillkor skulle ge om att den enskilde individen har ett försörjningsansvar för sig själv, är osäker.

Bland utländska medborgare finns grupper som redan är utsatta och har en svag ställning. Dessa kan få svårt att klara försörjningskravet. Hänsynen till redan utsatta grupper talar därför mot att införa det i svensk rätt.

Befintliga inkomstskillnader mellan kvinnor och män skulle leda till skillnader i möjligheten att ta hit en anhörig främst om referenspersonen är ensamstående. Jämställdhetsaspekter talar således också mot att försörjningskrav införs.

Vid en vägning för och emot ett försörjningskrav finner utredningen att ett försörjningskrav blir mycket svårt att förena såväl med de principer om generell välfärd som präglar det svenska samhället som med allmänna rättvise- och jämställdhetsprinciper.

### **Om ett försörjningskrav införs – i vilka fall skall det gälla?**

Ett försörjningskrav bör inte införas för att make eller sambo, vare sig i etablerade eller nyetablerade förhållanden, eller minderåriga barn skall få uppehållstillstånd. Något försörjningskrav bör heller inte gälla för utlänningar som avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en referensperson i Sverige.

Om ett försörjningskrav skulle införas bör det gälla för att anhöriga utanför kärnfamiljen, dvs. föräldrar, ogifta, myndiga barn och andra nära anhöriga skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening.



Försörjningskrav skall dock inte gälla för att föräldrar till någon som är underårig flykting eller skyddsbehövande i övrigt och är utan medföljande vuxen skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening.

### **Om ett försörjningskrav införs – vilken innebörd skall det ha?**

Om ett försörjningskrav införs bör försörjningen anses tryggad om det finns tillgång till stabila och regelbundna försörjningsmedel så att referenspersonen eller den anhörige inte behöver ta i anspråk ekonomiskt behovsprövat stöd av allmänna medel för att tillgodose grundläggande behov för livsuppehållet och bostadskostnaden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan lämpligen meddela närmare föreskrifter om vilket krav som skall ställas på den ekonomiska förmågan för olika fall.

### **Undantag från försörjningskravet?**

Om ett försörjningskrav införs som villkor för att anhöriga skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening, bör enligt utredningens uppfattning något undantag från villkoret inte finnas.

### **Kontroll av om försörjningskravet uppfylls**

Om ett försörjningskrav införs som villkor, bör en prövning av villkoret göras enbart första gången en anhörig ansöker om uppehållstillstånd för familjeåterförening. Någon senare omprövning av om villkoret fortfarande är uppfyllt med följd att uppehållstillståndet kan återkallas bör inte ske.

### **Förfarandet**

I utredningens delbetänkande föreslås att vissa tidsfrister för handläggningen skall införas i utlänningslagen. För familjeåterförening mellan tredjelandsmedborgare skall sökanden få underrättelse om det beslut varigenom ärendet avgörs senast inom *nio månader* från det att ansökningen lämnades in. I sin beredning av utredningens förslag har man inom regeringskansliet tagit initiativ till att göra bestämmelsen oberoende av medborgarskap. Detta innebär enligt

utredningen att en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning åstadkoms. Förslaget innebär dock att bestämmelser om tidsfrister måste införas i utlänningsförordningen i stället för – som utredningen föreslog – i utlänningslagen. Utredningen finner inte tillräckliga skäl för att ifrågasätta en sådan reglering av frågan. Enligt utredningens bedömning saknas anledning till ytterligare förändringar när det gäller handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd.

I fråga om överprövning av beslut om uppehållstillstånd gör utredningen följande bedömning. När det gäller beslut om avvisning eller utvisning, avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, eller återkallelse av uppehållstillstånd står bestämmelserna i nya utlänningslagen i huvudsak i överensstämmelse med familjeåterföreningsdirektivets krav på att det skall finnas en rätt att ansöka om rättslig prövning.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Med hänsyn till att nuvarande praxis innebär en principiell rätt till familjeåterförening för medlemmar inom kärnfamiljen bedömer utredningen att antalet uppehållstillstånd inte kommer att öka för dessa kategorier trots de föreslagna författningsändringarna. De ändringar utredningen föreslår i förutsättningarna för att föräldrar och vuxna barn skall få uppehållstillstånd leder däremot enligt utredningens bedömning till en ökad invandring. När det gäller kretsen annan nära anhörig än föräldrar och vuxna barn, t.ex. syskon, far- eller morföräldrar, faster eller moster, gör utredningen bedömningen att utredningens förslag innebär att något fler kan uppfylla villkoren för att få uppehållstillstånd i Sverige jämfört med nuvarande förhållanden. Ökningen bedöms dock totalt sett inte omfatta fler än en liten grupp människor.

Utredningen har i enlighet med kommittédirektiven givit en extern konsultfirma i uppdrag att beräkna de ekonomiska effekterna av olika förslag avseende anhöriginvandring.

Föreslagna förändringar får, som redan nämnts, effekt på antalet uppehållstillstånd beviljade för föräldrar, vuxna barn och andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen. Det är framför allt invandringen av anhöriga i de övre åldersgrupperna som kommer att öka. Enligt bedömningen i konsultrapporten kommer antalet anhöriginvandrare att öka varaktigt med 800 personer om året om utredningens förslag genomförs utan försörjningskrav. Med ett försörjningskrav

(riktat både mot snabbanknytningsfall och anhöriga utanför kärnfamiljen) görs bedömningen att antalet anhöriginvandrare kommer att minska varaktigt med ca 1 650 personer årligen jämfört med dagens nivå. Minskningen bedöms framför allt beröra snabbanknytningsfallen, dvs. främst personer i yrkesverksam ålder. Ett alternativ utan försörjningskrav innebär, enligt rapporten, ett förväntat offentligfinansiellt underskott på drygt 170 miljoner kr årligen under tre år. Därefter minskar det årliga underskottet till ca 65 miljoner kr. Med ett försörjningskrav (som riktar sig både mot snabbanknytningsfall och anhöriga utanför kärnfamiljen) beräknas det årliga underskottet uppgå till ca 135 miljoner kr under de tre första åren och därefter ca 45 miljoner kr årligen.

Bedömningarna i rapporten framstår inte som orimliga. Om man bortser från förväntade intäkter (vilka finns med i konsultens beräkning) och enbart ser till de förväntade kostnaderna blir resultaten annorlunda. Den varaktiga kostnaden per år skulle bli drygt 100 miljoner kr och den årliga kostnaden de första tre åren skulle bli ca 300 miljoner kr. Det finns emellertid anledning att framhålla att kostnadsbedömningen av utredningens förslag är förknippad med flera grova uppskattningar och osäkerhetsfaktorer och får därför ses som ett grovt riktmärke.

### Alternativa förslag

I enlighet med regeringens direktiv har utredningen även lämnat förslag till alternativ när det gäller en förändring av anhörigreglerna.

Ett alternativ som utredningen ser är att inte göra några förändringar alls av nuvarande regler avseende anhöriga utanför kärnfamiljen. Ett annat alternativ är att göra en mindre förändring avseende föräldrar på så sätt att endast den förälder som är ensamstående och sista länk (dvs. har samtliga sina släktingar i Sverige) får uppehållstillstånd i Sverige. Alternativt kan man tänka sig att även föräldrapar kan få uppehållstillstånd om de har samtliga släktingar i Sverige. När det gäller vuxna barn kan ett alternativ se ut så att kravet på hushållsgemenskap finns kvar men att vuxna barn härutöver kan få uppehållstillstånd om det föreligger ett beroendeförhållande till föräldrarna. Slutligen kan ett alternativ formuleras så att även andra nära släktingar i undantagsfall kan få uppehållstillstånd även om de inte ingått i hushållsgemenskapen.

Utredningen har för vart och ett av alternativen gjort en bedömning av vilka kostnader alternativet innebär. För varje alternativ bedöms kostnaden ligga lägre än kostnaden för utredningens förslag.

# Summary

## The task

The Commission's task has been to consider how both Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification (hereinafter referred to as the Family reunification directive) and Council Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents are to be implemented into Swedish law. The task has also included investigating how the proposals put forward in the interim report of the Committee on the Reception of Close Relatives, entitled 'Immigration of close relatives in Sweden' (Official Government Report 2002:13), relate to the provisions in the Family reunification directive.

The Commission also received a supplementary directive to submit proposals in an interim report for the compulsory constitutional amendments and other measures needed to implement the directives. The task was also extended to include a presentation by the Commission of other constitutional amendments and proposals for other measures that may be needed on account of the directives in order to achieve effective and uniform legislation. As the result of a second supplementary directive and in addition to instructions in earlier directives, the Commission was asked to describe current and possible future regulations governing the immigration of relatives in certain other EU Member States, to present and estimate the costs of the various alternatives and assess the short- and long-term effects of amendments to these regulations in Sweden.

In March 2005, the Commission submitted an interim report in which it presented draft constitutional amendments and other measures pertaining to the provisions on the nuclear family in the Family reunification directive. The Commission's proposals pertaining to the Directive concerning the status of third-country

nationals who are long-term residents were presented in full in the interim report.

### **Category of person**

The person residing in Sweden and with whom the relative applying for a residence permit has ties is referred to by the Commission as the 'sponsor'. This is also the term used in the Family reunification directive. The Committee on the Reception of Close Relatives referred simply to 'the person living in Sweden with whom the applicant has family ties'.

The Commission feels that the term 'sponsor' shall continue to be used to denote the person who resides in Sweden or who has been granted residence in Sweden. As far as citizens of EEA countries or Switzerland are concerned, special provisions should in addition apply, as they do now, allowing family reunification to be authorised.

### **Family reunification with the nuclear family**

The term 'nuclear family' refers to spouse, registered partner, cohabitee and minor children. The Commission's has already submitted proposals in its interim report concerning the nuclear families of third-country nationals. In its discussions of the proposal, the Government has taken the initiative to make the provisions independent of nationality. According to the Commission, the Government's proposals will achieve effective and uniform legislation. The Commission concurs therefore with the proposals. The Commission also proposes that a provision be introduced to the effect that what is said about a residence permit for a foreign national who is or intends to cohabit with a sponsor shall also be true for a foreign national who is or intends to cohabit with a citizens of an EEA country or Switzerland who holds a Swedish residence permit.

## Family reunification with parents and adult children

Concerning parents and adult children, Article 4.2 of the Family reunification directive stipulates that Member States *may* (not “shall” which applies to spouses and minor children) authorise family reunification. As a possible condition of reunification concerning parents, the directive states that the parents are dependent on the sponsor or his or her spouse and do not enjoy proper family support in the country of origin. Concerning adult children, the conditions for authorising residence are that they are objectively unable to provide for their own needs on account of their state of health.

With regard to the fact that Article 4.2 is optional, it is incumbent on Member States themselves to determine the conditions of family reunification with parents and adult children. Swedish law does not therefore need to be adapted in order to be compatible with the Directive in this respect. The Commission feels however that it is appropriate to use the Family reunification directive as the starting-point for the proposals being submitted. The Family reunification directive is what is known as a 'minimum directive' and provides scope for more generous conditions.

Bearing in mind what has been presented, the proposals of the Committee on the Reception of Close Relatives cannot be said to contravene the Family reunification directive. The proposals do not therefore need to be adapted in order to be compatible with the Directive in this respect. From the Commission's point of view, the focus of the proposals put forward by the Committee on the Reception of Close Relatives, namely to consider a relaxation in the conditions for granting residence to for example parents on the grounds of family ties, is still valid.

*The Commission proposes* that residence may be granted to parents and adult unmarried children if a state of dependence exists between the parent or adult child and the sponsor that cannot be dealt with in any other way. This proposal implies the revocation of the currently valid joint household requirement. The relationship of dependence that must exist under the proposal need not have existed when the persons in question lived together abroad. The fact that it exists at the time of residence application for family reunification should be sufficient. Neither does the application have to be made as soon as the sponsor has moved to Sweden. The

state of dependence, that may concern the sponsor or the relative, can be personal or financial in nature.

The scope for introducing a support requirement as a condition of family reunification with parents and adult unmarried children is discussed below.

### **Family reunification with other close relatives**

The Family reunification directive contains no provisions relating to relatives who are neither part of the nuclear family nor parents or adult children.

Similar to the Committee on the Reception of Close Relatives, the Commission feels that scope should be created for a freer, case-by-case assessment by allowing consideration of all the reasons that exist in a particular case. The conditions for granting family reunification for other close relatives should, as a consequence of their family law status, be very restrictive, however. As proposed by the Committee on the Reception of Close Relatives, a requirement for 'exceptional circumstances' should apply.

*The Commission proposes* that residence may only be granted to these relatives in exceptional circumstances. The Commission does not propose any special provisions entitling persons who are the 'last link' (i.e. who have all their relatives in Sweden) to automatic residence. A requirement for 'exceptional' circumstances, however, means that last-link cases in particular can be considered for residence. When assessing individual cases, the age and living conditions of the relative, how well he or she has maintained contact as well as circumstances of a more humanitarian nature should be taken into consideration.

A support requirement as a condition for granting residence in these cases is discussed below.

### **Support requirement**

One of the Commission's tasks has been to investigate the possible scope for introducing a support requirement as a condition of family reunification with relatives other than spouses, cohabitees in established relationships and minor children.



Swedish legislation pertaining to aliens has previously provided for such a requirement. A guarantee that the sponsor can support and provide for the incoming relative is a common residence requirement in other countries. Under the Family reunification directive, Member States may demand evidence that there is suitable accommodation, sickness insurance and stable and regular resources which are sufficient to maintain the sponsor and members of his or her family.

### **The arguments for and against a support requirement**

Reduced costs to society seem to be the primary argument for the introduction of a requirement that the foreign national has guaranteed support as one of the conditions of residence. Many of the financial benefits provided by society, such as social insurance benefits, would however apply to a person who has fulfilled any requirement for guaranteed support. Since there are no maintenance obligations pertaining to adults and grown-up children in Sweden, means-tested benefits could not be denied even if such a category of person were subject to a support requirement.

As far as Sweden is concerned, therefore, the only effect of a support requirement would be to prevent relatives from being granted residence in the country.

The existence of a support requirement in other countries may constitute an argument in favour of introducing one in Sweden. The Commission feels however that it is uncertain whether simply the existence of such a requirement in other countries would in itself have a steering effect on the immigration of relatives into Sweden.

An argument in favour of a support requirement is that it might lead to fewer residence permits being applied for on the grounds of sham marriages or relationships. The principle of nuclear family unity is an argument against the introduction of a support requirement as a condition for a nuclear family member to be granted residence, however.

The signalling effect such a requirement would have regarding each individual's responsibility to support him or herself is uncertain.

There are groups of foreign nationals who are already vulnerable and in a weak position. Such persons may find it difficult to fulfil the support requirement. Consideration of groups that are already

vulnerable is therefore an argument against introducing such a requirement into Swedish law.

Existing income inequalities between women and men would lead to their chances of bringing a relative to Sweden being unequal, particularly if the sponsor is single. Gender equality aspects also therefore constitute an argument against introducing a support requirement.

When considering the pros and cons of a support requirement, the Commission feels that it would be difficult to reconcile such a requirement with both the principles of general welfare that characterise Swedish society and with those of justice and gender equality.

### **If a support requirement were introduced, when should it be applicable?**

A support requirement should not be introduced as a condition for spouses or cohabitants, in either established or newly established relationships, or minor children to be granted residence. Neither should such a requirement be applicable to foreign nationals who intend to marry or begin to cohabit with a sponsor in Sweden.

If a support requirement were to be introduced, it should be applied when authorising family reunification to a relative outside the nuclear family, i.e. parents, unmarried persons, adult children and other close relatives.

A support requirement shall however not apply when authorising family reunification to the parents of someone who is a minor refugee or otherwise in need of protection and is unaccompanied by an adult.

### **If a support requirement were introduced – what implications should it have?**

If a support requirement were introduced, adequate support should be considered safeguarded when there is access to stable and regular resources so that the sponsor or the relative does not need to claim publicly funded means-tested financial support to satisfy basic living needs and cover accommodation costs.

The Government or the authority it entrusts can issue more detailed regulations governing the requirements for financial capability in different cases.

### **Exemptions from the support requirement**

If a support requirement is invoked as a condition for granting a relative family reunification, the Commission feels that there should be no exemptions from it.

### **Checking that the support requirement is fulfilled**

If a support requirement is invoked as a condition, it should only be assessed the first time a relative applies for family reunification. There should be no subsequent reassessment of the requirement leading to the possible revocation of the residence permit should the requirement not be met.

### **The procedure**

In its interim report, the Commission proposes the incorporation of certain administrative deadlines into the Swedish Aliens Act. Regarding family reunification between third-country nationals, the applicant shall be informed of the final decision in the case within *nine month* from the date the application was submitted. In its discussions of the Commission's proposals, the Government has taken the initiative to make the provisions independent of nationality. According to the Commission, this will achieve effective and uniform legislation. The Government intends however to incorporate provisions into the Aliens Ordinance instead of, as proposed by the Commission, the Aliens Act. The Commission finds insufficient cause to question such a regulation regarding the issue. The Commission feels that there are no grounds for additional amendments regarding the administration of residence applications.

The Commission makes the following assessment regarding residence decision reviews. Concerning decisions on refusal of entry or expulsion, the rejection of an residence application, or revocation of a residence permit, the provisions in the new Aliens Act are

basically in line with the requirements laid down in the Family reunification directive concerning the right to mount a legal challenge.

### **Economic consequences**

With regard to the fact that current practice involves a principle right to family reunification for members of the nuclear family, the Commission feels that the number of residence permits is not going to rise for these categories, notwithstanding the proposed constitutional amendments. The amendments proposed by the Commission to the conditions for residence regarding parents and adult children will however, according to the Commission, lead to an increase in immigration. Regarding the 'close relative other than parents and adult children', for example siblings, grandparents, aunts and uncles, the Commission believes its proposals will lead to a slight increase in the number of people able to fulfil the conditions for residence in Sweden compared to the current situation. All in all, however, this increase is not anticipated to involve more than just a small group of people.

In accordance with the committee directives, the Commission has tasked an external firm of consultants to estimate the economic effects of the various proposals regarding the immigration of relatives.

The proposed amendments will, as mentioned previously, have an impact on the number of residence permits authorised for parents, adult children and other close relatives outside the nuclear family. The immigration of relatives in the older age groups is expected to rise in particular. According to the assessment in the consultants' report, there will be a perennial rise in the number of immigrant relatives of 800 per year should the Commission's proposals be implemented without the introduction of a support requirement. With a support requirement (aimed at both unestablished relationships and relatives outside the nuclear family), it is felt that the number of immigrant relatives will perennially decrease by about 1,650 persons per year compared to the current level. This decrease will, it is felt, primarily concern unestablished relationships, i.e. mostly people of working age. An alternative without a support requirement will involve, according to the report, an expected deficit in public finances of about SEK 170 million a year for three years. The annual deficit will thereafter

decrease to about SEK 65 million. With a support requirement (aimed at both unestablished relationships and relatives outside the nuclear family), the annual deficit is expected to amount to about SEK 135 million during the first three years and thereafter about SEK 45 million a year.

The assessments in the report do not seem unreasonable. If one ignores expected revenue (which is included in the consultants' estimate) and only look at the expected costs, the results will be different. The perennial costs per year would be just over SEK 100 million and the annual cost in the first three years would be about SEK 300 million. It should be pointed out, however, that the cost assessment of the Commission's proposals is associated with several rough estimates and uncertainty factors and should therefore be seen as a rough forecast.

### **Alternative proposals**

In accordance with Government directives, the Commission has also submitted proposals for alternatives regarding an amendment to the regulations governing the immigration of relatives.

One alternative, according to the Commission, is to not make any amendments at all to the current regulations governing relatives outside the nuclear family. Another option is to make a small-scale amendment regarding parents so that only parents who are single and the 'last link' (i.e. has all his or her relatives in Sweden) will be granted residence in Sweden. A further option would be to allow parent couples to be granted residence if they have all their relatives already in Sweden. Regarding adult children, an alternative might be to retain the joint household requirement but to grant residence to adult children in addition to this if there is a relationship of dependence with the parents. Finally, another alternative might be that other close relatives can obtain residence in exceptional circumstances even if they have not been part of a joint household.

The Commission has assessed the costs involved in each of the alternatives. The cost for each alternative is deemed to be lower than the cost for the Commission's proposals.

# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)  
*dels* att 5 kap. 3, 8, 16-18 §§ skall ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 5 kap. 3 a, 3 b  
och 17 a §§, av följande lydelse.

*Lydelse enligt SFS 2005:716*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### Uppehållstillstånd på grund av anknytning

##### 3 §

Uppehållstillstånd *får* ges till

Uppehållstillstånd *skall, om inte annat anges i 17 a §, ges till*

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, *om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,*

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

2. ett utländskt barn som är ogift *samt är eller har varit hemmavarande barn* till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

2. ett utländskt barn som är ogift *och* barn till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige *eller till hans eller hennes make eller sambo,*

3. ett utländskt barn som är ogift och som adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för

3. ett utländskt barn som är ogift och som adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för

adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet 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,

*4. en utlänning som på något annat sätt än som avses under 1–3 är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det föreligger ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som förelåg redan i hemlandet,*

*5. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppe-*

adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet 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, *och*

*4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt om barnet vid ankomsten till Sverige var skild från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensam efter ankomsten.*

*Upphållstillstånd enligt första stycket 2 eller 3 får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas om denne har del i vårdsnaden av barnet.*

*Upphållstillstånd som meddelas enligt denna paragraf skall ha en giltighetstid på minst ett år.*

*hållstillstånd för bosättning i Sverige, utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,*

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

*7. en utlänning som skall utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn, och*

*8. en utlänning som har svenskt ursprung eller som har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd.*

*När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd också i andra fall än som avses i första stycket beviljas en utlänning som*

*1. är adopterad i Sverige i vuxen ålder,*

*2. är anhörig till en utlänning som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt, eller*

*3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.*

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.



*3 a §*

*Uppehållstillstånd får ges till*

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

*2. en utlänning som i andra fall än som avses i 3 a § är förälder eller är ogift barn över 18 år till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om det föreligger ett beroendeförhållande mellan dem (och om utlänningens försörjning är tryggad),*

*3. en utlänning som på något annat sätt är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om det föreligger synnerliga skäl (och om utlänningens försörjning är tryggad),*

*4. en utlänning som skall utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn, och*

*5. en utlänning som har svenskt ursprung eller som har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd.*

*Uppehållstillstånd skall ges till ett ogift barn till en sådan utlänning som avses under första stycket 1 och gälla för samma tid som beviljats för utlänningen.*

*När det finns synnerliga skäl*

får uppehållstillstånd också i andra fall än som avses i första och andra stycket beviljas en utlänning som

1. är adopterad i Sverige i vuxen ålder,

2. är anhörig till en utlänning som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt, eller

3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

Uppehållstillstånd till barn enligt andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas om denne har del i vårdsnaden av barnet.

(Försörjningen skall anses tryggad om det finns tillgång till stabila och regelbundna försörjningsmedel så att varken utlänningen eller den som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning inte behöver ta i anspråk behovsprövat ekonomiskt stöd av allmänna medel för att tillgodose grundläggande behov för livsuppehållet och bostadskostnaden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om kravet på försörjning.)

### 3 b §

Vad som i detta kapitel sägs om uppehållstillstånd till utlänning som är eller har för avsikt att bli sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning skall också

*gälla utlänning som är eller avser att bli sambo till en medborgare i EES-stat eller Schweiz som har uppehållstillstånd i Sverige eller till en person som har ställning som varaktigt bosatt i EU-stat och uppehållstillstånd i Sverige.*

## 8 §

*Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 § första stycket 5 eller 6 skall vid första beslutstillfället vara tidsbegränsat. Dessamma gäller när uppehållstillstånd i ett sådant fall beviljas utlänningens barn.*

*Om makarna inte stadigvarande sammanbott utomlands skall ett uppehållstillstånd som beviljas en make enligt 3 § första stycket 1 vid första beslutstillfället vara tidsbegränsat med en giltighetstid på minst ett år.*

*Även ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 a § första stycket 1 eller andra stycket skall vid första beslutstillfället vara tidsbegränsat.*

## 16 §

En utlänning som med stöd av 8 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får beviljas ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

En utlänning som har familjeanknytning enligt 3 § första stycket 5 eller 6 och 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.

En utlänning som har familjeanknytning enligt 3 § första stycket 1 eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket och 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

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

## 17 §

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel skall det, utom i fall som avses i 1, 2 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 5 och 6 skall det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, om uppehållstillstånd skulle beviljas.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel skall det, utom i fall som avses i 1, 2, 3, eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket skall det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, om uppehållstillstånd skulle beviljas.

## 17 a §

*Uppehållstillstånd får vägras i de fall som avses i 3 § om*

*1. oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få uppehållstillståndet,*

*2. ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts eller en adoption vidtagits uteslutande i syftet att ge rätt till uppehållstillstånd, eller*

*3. om sökanden utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.*

*Uppehållstillstånd får även vägras i de fall som avses i 3 § 1 om*

*1. makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har*

*sådan avsikt,*

*2. maken eller sambon i Sverige är gift med en annan person och sammanlever med den personen i Sverige eller är sambo till någon annan person i Sverige,*

*3. sökanden är gift med eller sambo till någon annan, eller*

*4. någon av makarna eller samborna är under 18 år.*

*Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras skall hänsyn tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden.*

### 18 §

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

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

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

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–7 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där, eller

6. det annars finns synnerliga skäl.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§.

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där, eller

6. det annars finns synnerliga skäl.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag grundar sig på fyra kommittédirektiv. Det första kommittédirektivet (dir. 2003:181, intaget som bilaga 1 till detta betänkande), omfattar frågor kring hur rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (nedan kallat familjeåterföreningsdirektivet) skall genomföras i svensk rätt. I uppdraget ingår också att utreda hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) förhåller sig till bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet.

Genom ett tilläggsdirektiv (dir. 2004:9) utvidgades uppdraget till att även omfatta frågan om hur rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (nedan kallat direktivet om varaktigt bosatta) skall genomföras i svensk rätt. Utredningen fick därefter, genom ytterligare ett tilläggsdirektiv (dir. 2004:171, bilaga 2), i uppdrag att *i ett delbetänkande* lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som är obligatoriska för direktivens genomförande. Uppdraget utökades samtidigt på det sättet att utredningen skall redovisa övriga författningsändringar och förslag till andra åtgärder som kan behövas med anledning av direktiven för en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning.

Genom ett tredje tilläggsdirektiv (dir. 2005:81, bilaga 3) gavs utredningen i uppdrag att, utöver vad som angivits i tidigare direktiv, beskriva nuvarande och eventuella framtida regler för anhöriginvandringen i övriga relevanta EU-länder, presentera olika alternativ för en förändring av anhörigreglerna och kostnadsberäkna de olika alternativen samt bedöma effekterna på kort och lång sikt av förändrade anhörigregler.

I enlighet med direktiven överlämnade utredningen den 17 mars 2005 delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15). I det betänkandet redovisades,

beträffande familjeåterföreningsdirektivet, förslag som hänför sig till villkoren för att medlemmar inom kärnfamiljen skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening. Till dessa familjemedlemmar hör make (varmed jämställs registrerad partner) eller sambo samt ogifta barn under 18 år. I delbetänkandet redovisades också förslag som rör familjeåterförening i vissa fall för anhöriga till flyktingar eller andra skyddsbehövande samt handläggningen av och förfarandegarantier i ärenden om uppehållstillstånd för familjeåterförening. Utredningens förslag hänförliga till direktivet om varaktigt bosatta redovisades i sin helhet i delbetänkandet.

I detta slutbetänkande redovisas förslag till villkor för uppehållstillstånd för andra anhöriga än sådan som utgör kärnfamiljen. Vidare redovisas utredningens syn på möjligheterna att införa ett försörjningskrav och på hur Anhörigkommitténs delbetänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) förhåller sig till bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet.

## 1.2 Arbetets bedrivande

Utredningen hade sitt första sammanträde i april 2004 och har därefter haft 17 sammanträden varav två tvådagars-sammanträden. Därvid har inräknats de sammanträden som ägnats åt arbetet med delbetänkandet.

Med utgångspunkt i kommitté- och EG-direktiven har information inhämtats om tillämpningen av utlänningslagstiftningen genom studier av Utlänningsnämndens praxis och av de experter som varit knutna till utredningen. Upplysningar om innebörden av det svenska välfärdssystemet och de författningar som ligger till grund för detta har utredningen fått genom experterna i utredningen.

Utredningen har samrått med Utredningen om uppehållstillstånd på grund av anknytning (UD 2004:04) och Utredningen om begränsning av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) m.m. (S 2004:04).

I enlighet med kommittédirektivet (2003:181) har utredningen givit en extern konsult i uppdrag att göra kostnadsanalyser.



### 1.3 Slutbetänkandets disposition

Betänkandet inleds med en förkortningslista, en ordlista, en sammanfattning på svenska och på engelska och ett författningsförslag. Författningsförslaget är utformat så att den nuvarande lydelsen avser den nya utlänningslag som skall träda i kraft den 31 mars 2006.

Betänkandet är härefter indelat i två huvuddelar. Den första delen benämns Allmän bakgrund och omfattar kapitel 1–5. I kapitel 1 finns en redovisning av uppdraget och en redogörelse för hur utredningen bedrivit sitt arbete. Kapitel 2 innehåller en beskrivning av nuvarande förhållanden när det gäller utlänningslagens tillämpning i de delar som knyter an till utredningsuppdraget. I kapitel 3 finns en sammanfattning av de förslag Anhörigkommittén lämnat i delbetänkandet Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) och som är av intresse för detta utredningsuppdrag och i kapitel 4 finns en sammanfattande redogörelse för utredningens förslag i delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15). I kapitel 5 redogörs för förhållanden i en rad andra EU-länder.

Betänkandets andra huvuddel betecknas Överväganden och förslag och omfattar kapitel 6–14.

Kapitel 6 innehåller en beskrivning av den personkrets som Familjeåterföreningdirektivet tar sikte på och förslag lämnas på vilken personkrets som skall kunna utgöra referensperson (anknytningsperson) i Sverige för att uppehållstillstånd skall kunna ges till en anhörig. I kapitel 7 behandlas kärnfamiljen. I kapitel 8 och 9 behandlar utredningen de villkor som skall gälla för att föräldrar och vuxna barn respektive andra nära anhöriga till referenspersonen skall få uppehållstillstånd i Sverige. Kapitel 10 behandlar frågan om försörjningskrav som villkor för familjeåterförening. I kapitel 11 behandlas handläggningen och överprövningen av ärenden om uppehållstillstånd.

Ekonomiska konsekvenser och andra genomförandefrågor avseende utredningens förslag presenteras i kap 12. I kapitel 13 presenteras några tänkbara alternativ till utredningens förslag tillsammans med en analys av de ekonomiska konsekvenserna av dessa alternativ.

I kapitel 14 finns en författningskommentar.

Till betänkandet finns bilagt kommittédirektiv, familjeåterföreningdirektivet, en rapport från Ernst & Young AB om samhällsfinansiella konsekvenser samt vissa beräkningar gjorda av utredningen.

## 2 Nuvarande förhållanden m.m.

### 2.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Utredningen har i sitt delbetänkande lämnat förslag till författningsändringar avseende uppehållstillstånd på grund av anknytning. En sammanfattning av de förslagen återges i kapitel 4.

Den 31 mars 2006 skall en ny utlänningslag träda i kraft (NUtL). Reglerna avseende uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning är dock till sin innebörd i huvudsak i överensstämmelse med den nu gällande utlänningslagen. Väsentliga skillnader anmärks i det följande.

#### 2.1.1 Anhöriga till medborgare i Sverige eller tredje land

Enligt gällande regler görs ingen skillnad mellan anhöriga till svenska medborgare och anhöriga till tredjelandsmedborgare. I utlänningslagen (2 kap. 4 § UtL, 5 kap. 3 § NUtL) finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon som är *bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här*. För anhöriga till EES-medborgare och medborgare i Schweiz finns dessutom särskilda regler i utlänningsförordningen.

Enligt gällande bestämmelser *får* uppehållstillstånd ges till make eller sambo till den som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands. Detta gäller alltså *make eller sambo i etablerade förhållanden*. Att registrerad partner likställs med makar följer av 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap.

Genom en lagändring år 1997 ändrades förutsättningarna för att få uppehållstillstånd på grund av anknytning. Dessförinnan gällde att nära anhöriga till en i Sverige bosatt person kunde få uppehållstillstånd. Inte heller då fanns det någon rätt att få sådant tillstånd och anhörigkretsen var inte närmare angiven i lagtexten. Med uttrycket "nära anhörig" avsåg man att beskriva fast praxis som ut-

vecklats på området och som riksdagen ställt sig bakom. En utgångspunkt var att hinder inte skulle möta mot att ge bl.a. make eller sambo uppehållstillstånd (prop. 1988/89:86 s. 147). Under förutsättning att förhållandet bedömdes vara seriöst och inte kommit till för att ge någon uppehållstillstånd beviljades tillstånd. För nyligen etablerade förhållanden tillämpades en ordning med uppskjuten invandringsprövning, som innebar att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gavs för sex månader under de två första åren (Proposition 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv, s. 104).

Även efter ändringarna 1997 föreligger i praktiken en principiell rätt till uppehållstillstånd för make och sambo. Denna rätt till familjeåterförening åtskiljs från de s.k. snabbanknytningsfallen, dvs. de som har en nyligen etablerad relation (2 kap. 4 § andra stycket UtlL, 5 kap. 3 § punkterna 5 och 6 NUtlL, se nedan och Proposition 1999/2000:43 Uppehållstillstånd på grund av anknytning, s. 62). Uttrycket ”får” används dock fortfarande i bestämmelsen för att inte i lagtext eller förarbeten behöva ange i vilka undantagsituationer tillstånd ändå inte bör beviljas. För rätten till uppehållstillstånd krävs för det första att den härvarande personen bor i landet eller har ett uppehållstillstånd för bosättning. Det är m.a.o. inte tillräckligt att denne eller denna har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en kortare vistelse (Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 396-99). Med sambo avses personer i både hetero- och homosexuella förhållanden (prop. 1996/97:25 s. 285).

En grundläggande tanke i utlänningsrätten är att hålla samman kärnfamiljen. I praxis har dock den omständigheten att två personer formellt är gifta inte i sig självständig betydelse om de två inte längre lever tillsammans respektive inte har praktisk möjlighet att leva samman under överskådlig tid (regeringens beslut 9-94 och UN 333-98). Från den principiella rätten till uppehållstillstånd i familjeåterföreningsfallen beträffande makar och sambor anses det också rimligt att undantag medges med hänsyn till rikets säkerhet eller till utlänningens vandel. I praxis har uppehållstillstånd även vägrats på grund av månggifte, vid äktenskap mellan underåriga eller vid skenäktenskap (a. prop. s. 111–112).

Särskilda regler gäller för *make eller sambo i nyetablerade förhållanden* (de s.k. *snabba anknytningarna*). Enligt dessa får uppehållstillstånd 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 (2 kap. 4 § andra stycket UtlL, 5 kap. 3 § punkterna 5 och 6 NUtlL)

En åtskillnad görs alltså mellan etablerade och nya parförhållanden. För att ett förhållande skall bedömas vara seriöst är faktorer som den tid ett förhållande varat, att parterna träffats i viss utsträckning, att dessa har god kännedom om varandra, att de kan kommunicera på gemensamt språk och förekomsten av gemensamma barn eller väntade sådana, av betydelse. Arrangerade äktenskap godtas om dessa har sin grund i ett lands traditionella kultur- och uppehållstillstånd kan beviljas i dessa fall trots att parterna inte träffats så mycket eller har närmare kännedom om varandra. En utgångspunkt skall dock vara att ett förhållande är att betrakta som seriöst om ingenting indikerar att det rör sig om skenäktenskap eller skeneförhållande och inga andra omständigheter talar för att det inte är ett seriöst förhållande (prop. 1999/2000:43 s. 38 f. och 62). Utlänning som tillhör den krets som anges i andra stycket skall ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid första tillfället (2 kap. 4 d § UtlL, 5 kap. 8 § NUtlL). Det är en kodifiering av tidigare praxis och utgör ett undantag från huvudregeln om permanent uppehållstillstånd. Tanken är att seriositeten och hållbarheten i parförhållandet skall prövas återkommande under en tvåårsperiod. Numera sker i normalfallen endast två prövningar. Vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om två år och därefter sker en prövning av om förutsättningar finns för att bevilja ett permanent uppehållstillstånd (2 kap. 4 e § UtlL, 5 kap. 16 § NUtlL). Tidigare beviljades normalt tidsbegränsade uppehållstillstånd om ett år åt gången under en tvåårsperiod. Finns det omständigheter som motiverar det kan dock även nu tillstånd ges för kortare perioder, ett år eller sex månader. Liksom förut kan permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens utgång om paret har barn. Omvänt kan en längre prövotid än två år tillämpas vid instabila förhållanden (a. prop. s. 63). (Jfr G. Wikrén och H. Sandesjö, a.a. s. 90 f.).

Trots att förhållandet upphört kan uppehållstillstånd ändå ges under vissa förutsättningar (2 kap. 4 e § tredje stycket UtlL, 5 kap. 16 § tredje stycket NUtlL). Det kan ske om utlänningen har särskild anknytning till Sverige, t.ex. är etablerad på arbetsmarknaden, om förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen eller

utlänningens barn i förhållandet utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid eller om andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd, dvs. olika former av humanitära skäl såsom handikapp (a. prop. s. 64 f.).

När det avser *barn* gäller följande villkor. Upphållstillstånd får beviljas 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 kap. 4 § första stycket 2 UtlL, 5 kap. 3 § första stycket 2 NUtlL).

Bestämmelsen handlar om utländska barn som har sina föräldrar i Sverige. Enligt tidigare praxis gällde en åldersgräns om 20 år. Genom förändringarna 1997 infördes en artonårsgräns, vilken överensstämmer med den svenska myndighetsåldern och åldersgränsen enligt FN:s barnkonvention (prop. 1996/97:25 s. 112). Liksom beträffande anknytning på grund av parförhållande gäller för anknytning barn-föräldrar en principiell rätt till familjeåterförening, dock med vissa undantag som hänför sig till bl.a. rikets säkerhet eller utlänningens vandel (se ovan beträffande make och sambo, a. prop. s. 111). I Utlänningsnämndens praxis (UN 342-97) har rätten bedömts som ovillkorlig i förhållande till en i Sverige bosatt legal vårdnadshavare om villkoren i övrigt är uppfyllda. Rättsligt stöd att i dessa fall väga in ytterligare omständigheter finns inte enligt nämnden. Denna principiella rätt anses dock inte kunna hävdas om den i landet bosatte föräldern inte också är legal vårdnadshavare (UN 381-99).

Villkoren för adoptivbarn regleras särskilt (2 kap. 4 § första stycket 2 a UtlL, 5 kap. 3 § första stycket 3 NUtlL). För denna kategori kan inte alltid kravet på att ha varit hemmavarande uppfyllas. Bestämmelsen tar sikte på fall där adoptivföräldrarna var bosatta i Sverige såväl vid tiden för adoptionen som vid beslutet om uppehållstillstånd. Ogifta underåriga adopterade som adopterats genom beslut av svensk domstol eller där adoptionen annars gäller i Sverige kan beviljas uppehållstillstånd om adoptivföräldrarna uppfyller kraven i föregående mening. Bestämmelsen omfattar även de fall där någon avses bli adopterad (se Proposition 2000/01:66 Upphållstillstånd för adopterade, s. 28 och G. Wikrén och H. Sandesjö, a.a. s. 71 f.). Om en svensk domstol beslutat om adoption skall detta godtas som anknytning i ärendet om uppehållstillstånd (2 kap. 4 § tredje stycket UtlL, 5 kap. 3 § tredje stycket NUtlL). Förutsättningarna för adoptionsbeslutet skall alltså inte omprövas. I fall där en adoption utomlands påtagligt visar att den tillkommit i syfte att

kringgå regleringen om uppehållstillstånd, kan adoptionen däremot fränkännas verkan i tillståndsärendet. Också för anknytningsärenden på grund av adoption gäller att den principiella rätten till uppehållstillstånd får vika om det föreligger risk för rikets säkerhet eller utlänningen begått brott (prop. 1996/97:25 s. 111 f. och prop. 2000/01:66 s. 39).

Vad som redovisats ovan i fråga om tidsbegränsat uppehållstillstånd m.m. beträffande parförhållanden vid s.k. snabbanknytningsfall gäller också barn till sökanden i ett nyetablerat förhållande.

När det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning för *anhöriga utanför kärnfamiljen* uppställs följande villkor. Upphållstillstånd får ges till utlänning som på något annat sätt än som make, sambo eller barn är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här om utlänningen har ingått i samma hushåll som denne eller denna (2 kap. 4 § första stycket 3 UtL, 5 kap 3 § första stycket 4 NUtL)

Regleringen tillkom år 1997 och bakgrunden till den återges i prop. 1996/97:25 (s. 113) i huvudsak enligt följande. Regeringen anser att det är en rimlig avvägning att anhöriga utöver kärnfamiljen i princip skall ha rätt till uppehållstillstånd endast om de i hemlandet ingått i samma hushållsgemenskap som den härvarande och hänvisar till den tolkning Europadomstolen gjort av artikel 8 Europakonventionen om skydd för familjelivet. Personkretsen anges till hemmavarande, ogifta barn över 18 år eller föräldrar som i hemlandet tagits om hand av något barn. Men även annan släkting, t.ex. en ensamstående kvinna som på grund av rådande kulturförhållanden inte kan bo ensam i en bostad utan är hänvisad till en manlig släkting, omfattas av personkretsen. Kravet på tidigare hushållsgemenskap innebär att det måste finnas ett beroendeförhållande som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda. De måste ha levt i samma hushåll omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige. Ansökan om familjeåterförening skall vidare ha gjorts relativt snart efter den härvarandes bosättning i Sverige, dock att hänsyn bör tas till praktiska hinder för utlänningen att kunna ansöka inom nämnda tid.

Före lagändringen beviljades uppehållstillstånd till en ganska vid krets. Numera utesluts föräldrapar, ensamstående föräldrar eller sista länken-fall från rätten till familjeåterförening, om de inte ingått i den härvarandes hushållsgemenskap i hemlandet omedelbart före avflyttningen (G. Wikrén – H. Sandesjö, a.a. s. 73).

I den nya utlänningslagen framgår kravet på att det skall finnas ”ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som förelåg redan i hemlandet” uttryckligen av lagen.

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 4 UtIL får uppehållstillstånd beviljas den som annars har särskild anknytning till Sverige. Med stöd av denna bestämmelse kan i vissa fall också anhöriga utanför kärnfamiljen få uppehållstillstånd.

Genom preciseringen av villkoren för uppehållstillstånd i punkterna 1–3 kan vissa anhöriga komma att omfattas av punkten 4. Ett exempel utgör det i prop. 1996/97:25 (s. 113 f.) omtalade fallet att hänsyn bör tas till att flyktingar och andra skyddsbehövande inte i samma utsträckning som andra kan besöka sina hemländer. I undantagsfall, vid synnerliga skäl, bör dessa ha möjlighet att förena sig här i landet med en nära anhörig som stått dem särskilt nära utan att de ingått i samma familjegemenskap. I bedömningen av om synnerliga skäl föreligger bör hänsyn tas till i vilken utsträckning släktingar redan finns här i landet och ett tillstånd förutsätter att det är en enstaka släkting som kommer utan åtföljande följdinvandring av andra släktingar. Att hänsyn bör tas till udda och ömmande omständigheter, som redan framhållits i prop. 1983/84:144, skall alltså gälla. I anslutning till den sist nämnda hänvisningen bör framhållas att i lagstiftningsärendet inför 1997 års ändringar framhöll Socialförsäkringsutskottet att även ensam förälder som inte ingått i hushållsgemenskapen i hemlandet kunde, i undantagsfall och vid synnerliga skäl, beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till barn här (bet. 1996/97:SfU5 s. 53).

Förutom de nyss nämnda anhörigfallen är punkten 4 tillämplig t.ex. i ärenden där utlänningsen önskar utöva umgängesrätt med barn i landet samt vuxenadoptioner (se G. Wikrén – H. Sandesjö, a.a. s. 75).

I den nya utlänningslagen anges vissa typsituationer då en utlänningsen får beviljas uppehållstillstånd på grund av ”annan särskild anknytning till Sverige”. Vidare förtydligas i lagen att det i övriga situationer krävs synnerliga skäl för att uppehållstillstånd skall beviljas (5 kap. 3 § första stycket 7 och 8 samt andra stycket NUtIL).

## 2.1.2 Anhöriga till medborgare inom EES eller i Schweiz

### *Gällande rätt*

Medborgare inom EES och i Schweiz som har rätt till uppehållstillstånd i Sverige har också rätt till återförening med vissa anhöriga. I 3 kap. 5 b § UtlF regleras villkoren för att *make, barn och, i vissa fall, föräldrar* till dessa medborgare *skall* få uppehållstillstånd här i landet. Upphållstillstånd skall beviljas den anhörige i samma omfattning som anknytningspersonen.

Make till en EES-medborgare har rätt till uppehållstillstånd (3 kap. 5 b § första stycket UtlF). Enligt 3 kap. 5 b § tredje stycket UtlF gäller en rätt till femårigt uppehållstillstånd för make till anknytningsperson som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge och maken inte har sådant medborgarskap. Rätten för make till medborgare i Schweiz att få uppehållstillstånd följer av artikel 3 i bilaga I till avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemmar å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer (3 kap. 5 b § fjärde stycket UtlF, jfr Proposition 2000/01:55 Avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan. Ett avtal inom sju sektorer, s. 42 ff.).

Utlänningsförordningen reglerar inte villkoren för att *sambor* till medborgare i EES-länderna och i Schweiz skall få uppehållstillstånd. Sambor är därför hänvisade till att söka uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i utlänningslagen (2 kap. 4 § UtlL).

För *barn* till EES-medborgare och hans eller hennes make gäller att barn som är under 21 år eller som är beroende av föräldrarna för sin försörjning har rätt till uppehållstillstånd. Barn till studerande skall ha en heltäckande sjukförsäkring om det inte omfattas av den svenska socialförsäkringen (3 kap. 5 b § första stycket 4 UtlF). För barn till medborgare i Schweiz, som är arbetstagare, gäller också samma högsta åldersgräns för rätt till uppehållstillstånd. För vuxna barn krävs att föräldrarna skall vara underhållsskyldiga för dem för att de skall kunna få uppehållstillstånd i Sverige. I praktiken är det endast i undantagsfall som en förälder är underhållsskyldig för ett så gammalt barn, varför regleringen får anses något striktare än för unionsmedborgare. För barn till studerande schweiziska medborgare gäller generellt ett krav på att underhållsskyldighet föreligger gentemot barnet för att uppehållstillstånd skall ges (3 kap. 5 b § sista stycket UtlF, jfr prop. 2000/01:55 s. 44).



*Föräldrar* till EES-medborgare eller till hans eller hennes make har under vissa villkor rätt till uppehållstillstånd i alla fall utom då anknytningspersonen är i Sverige för att studera (3 kap. 5 b § första stycket UtIF). En förutsättning för att föräldern skall få uppehållstillstånd är att han eller hon är beroende av EES-medborgaren eller hans eller hennes make för sin försörjning. Detta gäller dock inte föräldrar till EES-medborgare som varit egna företagare, upphört med sin verksamhet och omfattas av villkoren 3 kap. 5 a § fjärde stycket UtIF. Dessa har alltså rätt till uppehållstillstånd även om de inte är beroende av anknytningspersonen för sin försörjning. För att föräldrar till en anknytningsperson som slutat sin anställning eller upphört med företagandet på sätt som anges i 3 kap. 5 a § femte stycket, skall få uppehållstillstånd krävs – förutom att de är beroende av anknytningspersonen för sin försörjning – att de har tillräckliga medel för sin försörjning och, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring. Förutsättningen för att en förälder till en person som tillhör kategorin i 3 kap. 5 a § sjunde stycket UtIF (den s.k. restgruppen) skall få uppehållstillstånd är att föräldern är försörjningsberoende av denna eller denne och, om den svenska socialförsäkringen inte gäller, de har en heltäckande sjukförsäkring.

För föräldrar till anknytningsperson som är medborgare i Schweiz och arbetstagare, gäller som förutsättning för att dessa skall beviljas uppehållstillstånd, att underhållsskyldighet föreligger gentemot föräldrarna (3 kap. 5 b § sista stycket UtIF).

#### *Kommande förändringar*

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktivet 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Direktivet skall vara genomfört i nationell rätt senast den 30 april 2006.

Som skäl för direktivet anges att fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheterna på den inre marknaden. Unionsmedborgarskapet bör vara grundläggande status för medborgarna i medlemsstaterna när de utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. Det är därför nödvändigt att kodifiera och se över existerande gemenskapsinstrument som var för sig behandlar såväl arbetstagare, egenanställda som studenter och andra personer utan

anställning för att förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare.

Syftet med det nya direktivet om fri rörlighet är att förenkla regelverket genom att slå samman de ovan nämnda direktiven till en rättsakt. Artiklarna 10 och 11 i förordning 1612/68 och ovanstående direktiv upphävs. EG-domstolens praxis har i stor utsträckning kodifierats i detta direktiv. Direktivet syftar vidare till att det skall bli enklare för unionsmedborgare att utnyttja rätten till fri rörlighet, att möjligheterna att begränsa rätten till vistelse skall regleras tydligare samt att rörlighet och bosättning för unionsmedborgares *familjemedlemmar* skall underlättas avsevärt, oavsett medborgarskap.

Grundprincipen är att unionsmedborgarna skall kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma villkor som när medlemsstaters medborgare flyttar och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna.

Även om direktivet i stora delar kodifierar gällande regelverk innehåller det förändringar.

Familjebegreppet utvidgas till att även gälla registrerad partner om mottagande medlemsstat erkänner registrerade partner i sin lagstiftning (artikel 2). Familjemedlem definieras på följande sätt. Make (eller maka), registrerad partner, barn som är under 21 år eller som är beroende av unionsmedborgaren eller dennes eller dennas make för sin försörjning, och underhållsberättigade föräldrar. Dessutom skall medlemsstaterna underlätta inresa och uppehåll för andra familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, om de i det land från vilket de har kommit är beroende av eller bor hos den unionsmedborgare som har primär uppehållsrätt eller om det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att unionsmedborgaren personligen tar hand om familjemedlemmen.

Inresa och uppehåll skall vidare underlättas för den partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande (artikel 3).

Nuvarande regler om krav på uppehållstillstånd efter tre månaders vistelse avskaffas. Medlemsstaterna får själva avgöra om ett system med registrering av unionsmedborgare och unionsmedborgares familjemedlemmar som själva är unionsmedborgare skall införas i stället för uppehållstillstånd.

Familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller villkoren för uppehållsrätt skall också ha rätt att uppehålla sig i landet.

En medlemsstat skall utfärda ett uppehållskort till unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat om den planerade vistelsen överstiger tre månader. Fristen för ansökan får inte understiga tre månader från ankomstdagen. Om personen som berörs underlåter att ansöka om uppehållskort får han eller hon åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner (artikel 9).

Upphållsrätten för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat skall intygas genom att en handling som kallas ”uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem” utfärdas senast sex månader efter ansökan (artikel 10).

Liksom tidigare får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (artikel 27).

Regeringen tillsatte en särskild utredare med uppgift att föreslå hur direktivet skall genomföras i Sverige. Utredaren lämnade i maj 2005 sitt betänkande Unionsmedborgares rörlighet inom EU (SOU 2005:49).

## **2.2 Återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning**

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 (2 kap. 9 § första stycket UtlL, 7 kap. 1 § NUtlL). Den som medvetet lämnat oriktig uppgift eller medvetet förtigit uppgift kan straffas för detta (10 kap. 2 § 2 UtlL, 20 kap. 6 § 2 NUtlL). Återkallelse får också ske om det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlänningen ännu inte rest in i Sverige (2 kap. 9 § andra stycket UtlL, 7 kap. 2 § NUtlL). 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 (se G. Wikrén – H. Sandesjö, a.a. s. 123 f.).

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas för en utlännings som har rest in i Sverige skall hänsyn tas till utlänningsens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningsens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningsen har vistats i Sverige (2 kap. 9 § tredje stycket UtlL, 7 kap. 4 § NUtlL). Bestämmelsens utformning motsvarar vad som gäller vid utvisning på grund av brott (4 kap. 10 § UtlL, 8 kap. 11 § NUtlL). Huruvida utlänningsen 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.

Uppehållstillstånd får återkallas också om utlänningsen har registrerats på spärllistan i Schengens informationssystem, SIS (2 kap. 10 § UtlL, 7 kap. 5 § NUtlL). I Schengenkonventionen finns bestämmelser om registrering på spärllista (se Proposition 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen s. 121 ff. och lagen [2000:344] om Schengens informationssystem). En utlännings får registreras på spärllista om det finns beslut om det av en nationell myndighet eller domstol enligt landets lagstiftning och beslutet är grundat på att utlänningsen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller på att han eller hon har avvisats eller utvisats.

Enligt en relativt ny bestämmelse (2 kap. 10 a § UtlL, 7 kap. 6 § NUtlL) kan ett uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare återkallas i ytterligare en situation. Bestämmelsen är tillämplig på innehavare av uppehållstillstånd, vare sig dessa rest in i Sverige eller inte. Uppehållstillstånd får, enligt bestämmelsen, återkallas om det är så att ett beslut om avvisning eller utvisning av utlänningsen har meddelats i en stat tillhörande Europeiska unionen eller i Norge eller Island och beslutet är grundat på att det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att utlänningsen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i minst ett år, eller att utlänningsen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att han avser att begå ett sådant brott.

Detta gäller dock inte om det är fråga om sådan familjemedlem till en medborgare i en stat tillhörande Europeiska unionen eller till en medborgare i Norge eller Island som utövat sin rätt till fri rör-

lighet enligt de regler som gäller inom unionen. Med familjemedlem förstås i detta sammanhang: make, maka eller sambo, barn under 21 år som är beroende av föräldern för sin försörjning samt förälder som är beroende av barnet för sin försörjning.

Ett uppehållstillstånd får inte återkallas enligt denna bestämmelse innan samråd har skett med den stat som har beslutat om avvisning eller utvisning.

Ett uppehållstillstånd kan enligt gällande utlänningslag återkallas på grund av utlänningens bristande vandel (2 kap. 11 § UtlL). Om utlänningen har rest in i landet, får ett uppehållstillstånd återkallas

1. om han bedriver sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,
2. om han handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt, eller
3. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Återkallelse enligt denna bestämmelse får ske endast om frågan har väckts innan utlänningen har varit bosatt här i tre år med uppehållstillstånd. Syftet är att det under den första tiden av utlänningens bosättning här skall vara möjligt att vägra tillstånd för fortsatt vistelse, om det finns allvarliga anmärkningar i fråga om utlänningens levnadssätt.

I den nya utlänningslagen har möjligheten, enligt punkten 2 ovan, att återkalla ett uppehållstillstånd tagits bort (7 kap. 3 § NUtlL).

Härutöver gäller enligt 3 kap. 5 c § UtlF att uppehållstillstånd får återkallas för anhöriga till EES-medborgare, om anknytningen till EES-medborgaren bryts och den anhörige inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund. Uppehållstillstånd för EES-medborgare får även återkallas om han eller hon inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle.

Ett permanent uppehållstillstånd skall slutligen återkallas om utlänningens bosättning i Sverige upphör (2 kap. 12 § UtlL, 7 kap. 7 § NUtlL).

Återkallelse av uppehållstillstånd beslutas av Migrationsverket. Uppehållstillstånd som har beviljats av Utrikesdepartementet/Regeringskansliet får återkallas endast av departementet/Regeringskansliet (2 kap. 13 § UtlL, 7 kap. 8 § NUtlL).

## 2.3 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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 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.<sup>3</sup> 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 eller sambo och hemmavarande barn samt sista länken-fall beviljades regelmässigt uppehållstillstånd utan prövning

---

<sup>1</sup> Uppgiften hämtad från SOU 2002:13 s. 82.

<sup>2</sup> A. prop. s. 113 f.

<sup>3</sup> Jfr SOU 1979:64 s. 64 f. och SOU 2002:13 s. 83 f.

av försörjningsmöjligheterna. Inte heller skedde någon prövning av att bostadsfrågan var löst innan tillstånd beviljades för make och barn utan försörjning.

När det gällde övriga utlännningar tilläts följande invandra utan prövning av deras egen 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 framför allt 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 sedermera 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 kom-

mittén 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.

### *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).



*Anhörigkommittén*

I sitt betänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) lämnade Anhörigkommittén ett förslag som innefattade försörjningskrav. En redogörelse för detta finns i nästa kapitel.

*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 gäller vissa kategorier av medborgare i EES-länderna och i Schweiz. Enligt 3 kap. 5 a § femte–sjunde styckena UtIF åligger det pensionärer (vissa som arbetat eller haft egen verksamhet i landet är undantagna), studerande och icke ekonomiskt aktiva att visa att de kan försörja sig och att de, om de inte kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har heltäckande sjukförsäkring. Av 3 kap. 5 b § UtIF framgår att försörjningskrav i vissa fall även ställs på anhöriga till ovannämnda medborgare.

## 3 Anhörigkommitténs förslag

### Uppdraget

Kommitténs uppdrag i den del som redovisades i delbetänkandet Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) var att utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige. Uppdraget omfattade tre huvudsakliga uppgifter. Kommittén skulle för det första utvärdera effekterna av de ändringar av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring som trädde i kraft den 1 januari 1997. För det andra skulle övervägas om den s.k. seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kan förbättras. Vidare skulle, mot bakgrund av utvärderingen av de lagbestämmelser som trädde i kraft år 1997 och med beaktande av utvecklingen inom EU, övervägas om utlänningslagens bestämmelser om anhörigas rätt att bosätta sig i Sverige behöver ändras, särskilt med hänsyn till personer med samtliga nära släktingar här (sista länken-fall). I de angivna uppgifterna ingick 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 var frågan om familjeåterförening föremål för harmoniseringsarbete inom EU. Eftersom det arbetet fortfarande pågick kunde direktivförslaget inte beaktas i någon större utsträckning.

### Kommitténs utvärderingen av 1997 års lagändringar och behovet av förändring

Kommittén konstaterade att i fråga om makar och sambor innebar ändringarna år 1997 ingen praktisk skillnad i förhållande till tidigare regler. Svenska regler och praxis överensstämde med internationella åtaganden och vad som enligt kommitténs mening kunde anses vara rimligt. Någon ändring föreslogs därför inte.

Ändringarna 1997 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 hade enligt kommitténs bedömning gjort tillämpningen inflexibel. På grund härav och med hänsyn till förslaget till EG-direktiv om familjeåterförening föreslog kommittén att kravet på att barnet är eller har varit hemmavarande skulle upphöra.

Genom lagändringarna 1997 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. Kommittén konstaterade att de nya reglerna innebar en skärpning för föräldrar, särskilt änkor eller änklingar, som vill förena sig med vuxet eller vuxna barn i Sverige. Kommittén påpekade vidare att om inte förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt punkten 3 i 2 kap. 4 § första stycket UtIL är uppfyllda, kan uppehållstillstånd endast beviljas i undantagsfall, dvs. först när det föreligger synnerliga skäl i form av udda och ömmande omständigheter. Ändringarna hade i fråga om nära anhöriga utanför kärnfamiljen enligt kommitténs uppfattning fått vissa konsekvenser som inte kunde anses acceptabla. Det hade 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.

Kommittén föreslog därför att kraven på hushållsgemenskap, beroende redan i hemlandet och snar ansökan skulle upphöra. I stället föreslog kommittén att som förutsättningar för uppehållstillstånd för föräldrar och vuxna barn skulle gälla ett krav på beroende eller andra särskilda skäl samt, för andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen, synnerliga skäl. Att en person utgör sista länken kunde enligt förslaget utgöra sådana särskilda eller synnerliga skäl. Som framgår nedan skulle vidare, enligt kommittén, som huvudregel krävas att anknytningspersonen svarar för utlänningens försörjning.

## Prövningen av oetablerade förhållanden i allmänhet

Kommitténs undersökning visade att seriositetsprövningen, trots att den är mycket tidskrävande och omfattande, upplevdes som ett trubbigt instrument som gav relativt begränsad effekt. Kommittén föreslog därför en delvis reviderad ordning.

Den föreslagna ordning skulle innebära 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 i dag. 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 i dag 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” avsåg 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.

Kommittén konstaterade att arrangerade äktenskap normalt sett godtas 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 hade 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.

Kommittén ansåg att 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, enligt kommittén, 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.

Slutligen framhöll kommittén att skyddsaspekten gör att det är särskilt viktigt att utröna om parterna av fri vilja skall ingå äktenskap. Vid arrangerade äktenskap skulle utredningarna därför, enligt kommitténs förslag, som regel vara muntliga.

### Särskilt om försörjningskrav

Kommittén framhöll att 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 skulle vidgas något, vilket skulle leda till ökade kostnader för den offentliga sektorn. Detta ansåg kommittén vara ett skäl för införandet av ett försörjningskrav.

Ett annat skäl var enligt kommittén den följdinvandring som kunde väntas med anledning av utvidgningen av anhörigkretsen. Utan ett försörjningskrav kunde en sådan följdinvandring förutses bli relativt stor med hänsyn till innehållet i andra EU-länders regelverk

och till hur diskussionerna inom EU:s harmoniseringsarbete på området hade förts.

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

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

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

Enligt kommittén kunde det finnas särskilda skäl att frångå försörjningskravet. Särskilda skäl kunde anses föreligga när anknytningspersonens försörjningsoförmåga beror på särskilda personliga förhållanden eller ofrivillig arbetslöshet. En annan undantagssituation kunde vara när anknytningspersonen fått uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande och vistats i Sverige endast ett fåtal år. Undantag skulle också kunna göras när ett minderårigt barn utgör anknytningsperson.

Undantagen innebar bl.a. att även en person som på grund av ofrivillig arbetslöshet är beroende av försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för sitt uppehälle skulle kunna förenas med sina nära släktingar trots att han eller hon inte har förmåga att svara för deras försörjning.

Uppskjuten invandringsprövning skulle enligt kommitténs förslag gälla. Det skulle innebära att utlänningen ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om ett år, vilket sedan skulle kunna förlängas och bli permanent förutsatt att försörjningskravet är uppfyllt. Även om försörjningskravet inte är uppfyllt skulle utlänningen kunna beviljas fortsatt tillstånd om starka skäl talar för detta. Exempelvis om an-

knytningspersonen har drabbats av ofrivillig arbetslöshet eller oförmåga att arbeta eller om det föreligger andra ömmande skäl som att utlänningen har hög ålder och lider av dålig hälsa.

### DNA-analys

Tidigare erfarenheter hade, enligt kommittén, visat att ett inte ringa antal barn kommit 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 familjeåterförening i dessa fall tillämpas ofta ett lägre beviskrav än annars i fråga om släktskapet.

Kommittén föreslog 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 skulle enligt förslaget kunna göras när tillräcklig utredning om släktskapsförhållandet inte kan tas fram på annat sätt. Med införandet av möjligheten att erbjuda DNA-analys ansåg kommittén att samma beviskrav borde kunna tillämpas beträffande barn som andra familjemedlemmar.

### Visering och uppehållstillstånd för besök

Kommittén ansåg att regeringens tidigare gjorda uttalanden om vikten av en så generös viseringspolitik som möjligt borde få större genomslag. Det ansågs viktigt att besöksmöjligheterna för släktingar inte begränsades mer än nödvändigt. En tidigare ansökan om permanent uppehållstillstånd skulle inte nödvändigtvis negativt påverka bedömningen av om tillstånd kan ges. Eftersom praxis för permanent uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen alltjämt förutsågs vara restriktiv, borde i stället tidsbegränsade tillstånd kunna utgöra huvudregel för att upprätthålla dessa släktkontakter.

### Genomförande av förslagen

Kommitténs förslag förväntades innebära att invandringen av nära anhöriga utanför kärnfamiljen skulle öka och att den offentliga sektorn skulle få ökade kostnader.



## 4 Förslagen i utredningens delbetänkande

### Bakgrund

Utredningen redovisade delar av sitt uppdrag i delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15). Utredningen hade i uppdrag att, i ett delbetänkande, dels ta ställning till hur rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (nedan kallat familjeåterföreningsdirektivet) skall genomföras i svensk rätt i de delar där det bedömts vara obligatoriskt, dels ta ställning till hur rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (nedan kallat direktivet om varaktigt bosatta) skall genomföras i svensk rätt.

Delbetänkandet redovisades den 17 mars 2005. Nedan följer en sammanfattning av förslagen i delbetänkandet.

### Familjeåterföreningsdirektivet

En princip i familjeåterföreningsdirektivet är att en tredjelandsmedborgare som har en mera permanent bosättning i en EU-stat (den s.k. referenspersonen) skall ha rätt att återförenas med medlemmar i kärnfamiljen. Rätten till återförening förutsätter enligt direktivet att också familjemedlemmarna är tredjelandsmedborgare. För svenska förhållanden innebär det att referensperson för det första skall vara en tredjelandsmedborgare som bor i Sverige med ett permanent uppehållstillstånd eller har beviljats ett sådant tillstånd. Referensperson kan också den vara som har ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat och fått uppehållstillstånd i Sverige eller har uppehållstillstånd här såsom anhörig till en sådan person. Till kärnfamiljen hör make (varmed också avses registrerad partner), sambo och barn (varmed också avses adoptivbarn) under 18 år. För att uppfylla direktivets krav föreslog utredningen att i utlänningslagen införs bestämmelser som innebär en rätt för make eller sambo att få uppehållstill-

stånd på grund av anknytning till referenspersonen. Barn under 18 år, som är ogifta, och är barn till referenspersonen, maken eller sambon skall också ha en sådan rätt. Uppehållstillståndet skall ha en giltighet på minst ett år. När det gäller nyetablerade förhållanden föreslog utredningen att den nuvarande ordningen med uppskjuten invandringsprövning för dessa s.k. snabba anknytningar även i fortsättningen skall gälla för tredjelandsmedborgare. Med hänsyn till familjeåterföreningsdirektivet måste det tidsbegränsade uppehållstillståndet som ges under prövotiden ha en giltighetstid på minst ett år.

Bestämmelser som anger villkoren för att bevilja uppehållstillstånd i de nu nämnda fallen föreslogs bli införda genom en ny lydelse av 2 kap. 4 § andra och tredje stycket UtlL.

Särskilda bestämmelser skall gälla för underåriga flyktingbarn eller barn med skyddsbehov i övrigt som vistas i Sverige med uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen (jfr 3 kap. 2 och 3 §§ samma lag) och är utan medföljande vuxen. Utredningen föreslog att i 2 kap. 4 § fjärde stycket UtlL införs en bestämmelse som innebär att föräldrarna till dessa barn skall ha rätt att få uppehållstillstånd.

Från huvudregeln i 2 kap. 4 § UtlL att uppehållstillstånd skall ges till anhöriga i kärnfamiljen skall gälla vissa undantag. Dessa undantagssituationer angavs i en ny regel, 2 kap. 4 a § UtlL. Om referenspersonen inte lever tillsammans med sin make eller sambo eller inte har sådan avsikt, om det är fråga om polygama hushåll, om referenspersonen, maken eller sambon är underårig, om t.ex. sökanden vilselett eller lämnat oriktiga uppgifter i ansökan om uppehållstillstånd eller om det rör sig om skenförhållanden, får en ansökan om uppehållstillstånd vägras. Utöver dessa undantag får tillstånd vägras om sökanden bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Det sist nämnda framgick av en ny lydelse av 2 kap. 4 c § UtlL. Begreppet var tänkt att ersätta den prövning som sker enligt gällande bestämmelse i 2 kap. 4 § fjärde stycket samma lag och som innebär ett krav på att sökanden skall föra en hederlig vandel för att få uppehållstillstånd.

En anhörig tredjelandsmedborgare som fått ett uppehållstillstånd kan få det återkallat enligt gällande bestämmelser i 2 kap. 9–12 §§ UtlL. Möjligheten att enligt 2 kap. 11 § första stycket 2 återkalla uppehållstillstånd på grund av utlänningsens levnadssätt skulle dock enligt utredningens förslag tas bort.

Enligt familjeåterföreningsdirektivet skall vissa förfarandegarantier gälla för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare. I stort skall samma förfaranderegler i för-

valtningslagen (1986:223) och utlänningslagen gälla som nu tillämpas i tillståndsärenden. Utredningen föreslog emellertid att en bestämmelse införs i 11 kap. 3 § UtlL om att Migrationsverket skall iakta en frist om nio månader inom vilken beslut efter ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening skall meddelas sökanden. Vidare föreslogs en bestämmelse bli införd i samma paragraf som innebär ett skriftligt formkrav för beslut rörande uppehållstillstånd i allmänhet.

Utredningens förslag med anledning av genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet bedömdes inte medföra några ökade kostnader för samhället eller enskilda.

### Direktivet om varaktigt bosatta

Detta EG-direktiv innebär att en ny rättsfigur, varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare, införs i svensk rätt. Om en tredjelandsmedborgare stadigvarande bott i en EU-stat i fem år kan han eller hon efter ansökan tilldelas en särskild status, ställning som varaktigt bosatt, i det landet. Med denna status skall tredjelandsmedborgaren tillförsäkras vissa rättigheter i det landet. Direktivet innebär vidare att den varaktigt bosatte ges en rätt till fri rörlighet inom EU. För svensk rätts del innebär det att nya bestämmelser måste införas.

Utredningen föreslog att det i utlänningslagen intas ett nytt kapitel, kap. 1 a, som reglerar villkoren kring ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Ställningen som varaktigt bosatt skall i första hand ges till den som har uppehållstillstånd för bosättning i Sverige och som har vistats här i minst fem år utan längre avbrott. För vissa särskilt angivna kategorier finns ett undantag från kravet på uppehållstillstånd för bosättning. Flyktingar och andra skyddsbehövande är undantagna från möjligheten att få ställning som varaktigt bosatt. För att få ställning som varaktigt bosatt skall den sökande visa att hans eller hennes försörjning är tryggad. Han eller hon får inte utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Beviljad ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall kunna återkallas om den varaktigt bosatte medvetet lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få ställningen eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse. Ställningen skall vidare återkallas om den varaktigt bosatte utvisats ur riket, utgör ett hot mot allmän ordning, vistas utanför Sveriges eller unionens territorium i mer

än ett respektive sex år eller får ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat.

De rättigheter som en varaktigt bosatt i Sverige, enligt EG-direktivet, skall åtnjuta så länge han eller hon bor i Sverige är i princip inte mera långtgående än de som redan gäller för den som har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Skillnaden är att tredjelandsmedborgaren får en rätt att bosätta sig i en annan EU-stat för att exempelvis arbeta.

De tredjelandsmedborgare som får ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat kan på motsvarande sätt välja att flytta till Sverige. Utredningen föreslog bestämmelser som skall reglera villkoren för deras möjligheter att få uppehållstillstånd i Sverige. Bestämmelserna innebär att tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i annan EU-stat och deras anhöriga ges samma möjligheter till uppehållstillstånd som EES-medborgare. Upphållstillstånd skall därvid kunna vägras om utlänningsutgången utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Upphållstillstånd för varaktigt bosatta från annan EU-stat skall kunna återkallas enligt samma grunder som gäller för återkallelse av uppehållstillstånd för EES-medborgare. En ny bestämmelse i utlänningslagen föreslogs som innebär att en person med ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat skall kunna utvisas från unionens territorium om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Direktivet om varaktigt bosatta föreskriver vissa förfarandegarantier när det gäller ärenden om ställning som varaktigt bosatt i Sverige och uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i annan EU-stat. Förutom förvaltningslagen skall reglerna i utlänningslagen om handläggning av ärenden om uppehållstillstånd i tillämpliga delar gälla även för dessa nya ärenden. Utredningen föreslog att bestämmelser införs i utlänningslagen om att Migrationsverket skall iaktta vissa frister för beslutsunderrättelse i dessa ärenden samt att beslut skall ges till sökanden skriftligen och innehålla skälen för beslutet.

Migrationsverket föreslogs vara nationell kontaktpunkt i frågor som rör varaktigt bosatta i enlighet med EG-direktivet.

Antalet ansökningar om att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige kommer inte att bli högt. Utredningen förutser inte att utvandring till följd av den nya statusen får en sådan omfattning att det innebär några märkbara konsekvenser för det svenska samhället. Den ökade invandringen till följd av direktivet kan uppskattas till ca 500

personer per år. Denna invandring kan förväntas leda till ett visst offentligfinansiellt överskott.

## 5 Utländska förhållanden

### 5.1 Inledning

I regeringens tilläggsdirektiv till utredningen den 7 juli 2005 (2005:81) har utredningen fått i uppdrag att beskriva nuvarande och eventuella framtida regler för anhöriginvandringen i relevanta EU-länder.

I utredningens delbetänkande finns en kortfattad redogörelse för förhållandena i vissa andra EU-länder. I det följande kompletteras den redogörelsen. Beskrivningen grundar sig på uppgifter som utredningen fått från olika företrädare för respektive ansvarigt departement som lämnats efter förfrågan från utredningen.

### 5.2 Danmark

Det skall inledningsvis anmärkas att Danmark inte är bundet av familjeåterföreningsdirektivet.

Makar har rätt till familjeåterförening i Danmark om äktenskapet har ingåtts frivilligt och erkänns av dansk rätt. Båda makar måste vara över 24 år och ha för avsikt att bo på samma adress i Danmark. Makarnas anknytning till Danmark måste vara större än deras anknytning till annat land. Om den make som bor i Danmark har haft danskt medborgarskap i mer än 28 år behöver villkoret om anknytning inte särskilt bevisas. Detta gäller även den som har uppehållit sig lagligen i Danmark i mer än 28 år, och som är född och uppvuxen i Danmark eller har bott i landet sedan barndomen.

Den make som bor i Danmark måste uppfylla något av följande villkor. Han eller hon måste (1) ha medborgarskap i Danmark eller i något av de övriga nordiska länderna, (2) vara flykting eller ha annan skyddsstatus i Danmark eller (3) ha haft permanent uppehållstillstånd i Danmark i mer än tre år.

Maken i Danmark måste vidare uppehålla sig permanent i Danmark och ha tillgång till en lämpligt stor bostad. Han eller hon måste kunna

lägga fram bevis för att han eller hon har en inkomst som är tillräcklig för att försörja en utländsk make. Maken i Danmark måste dessutom lämna en ekonomisk garanti om 54 158 Dkr för eventuella framtida allmänna bidrag till den utländska maken. Maken i Danmark får inte själv ha uppburit några bidrag under året före ansökan om familjåterförening och får inte ha vara dömd för våld mot tidigare make eller sambo under de senaste tio åren.

Samma villkor som för make gäller för registrerad partner.

För sambor gäller att de måste bevisa att de haft en långvarig relation. Det är immigrationsmyndigheten som avgör om så är fallet. Paret måste vanligtvis kunna visa på att deras relation varat i åtminstone 1½–2 år och att de haft samma adress under denna tid.

För att ett utländskt barn skall få återförenas med förälder i Danmark gäller följande villkor. Barnet får inte vara över 15 år gammalt när ansökan lämnas in. Barnets förälder eller föräldrarns make måste ha (1) medborgarskap i Danmark eller något av de andra nordiska länderna eller (2) permanent uppehållstillstånd eller annat uppehållstillstånd med goda utsikter att få permanent uppehållstillstånd.

Dessutom gäller att barnet måste bosätta sig hos föräldern efter att tillståndet getts. Föräldern får inte vara dömd för våld mot make eller sambo under de senaste tio åren. I vissa fall måste föräldern i Danmark visa att han eller hon har en inkomst som räcker till för att försörja barnet. I vissa fall krävs också att föräldern och barnets anknytning till Danmark är större än anknytningen till annat land.

För andra anhöriga än som nu nämnts finns inga särskilda bestämmelser. Enligt generella regler kan uppehållstillstånd beviljas om väsentliga skäl gör det lämpligt. I sådant fall förutsätts att den anhörige i Danmark uppfyller de krav som beskrivits ovan beträffande make.

Den ekonomiska garantin om 54 158 Dkr gäller i sju år eller tills maken har fått permanent uppehållstillstånd. Maken är vanligtvis berättigad till permanent uppehållstillstånd efter att ha bott i Danmark i sju år förutsatt att grunden för uppehållstillståndet inte förändrats. Utlänningen måste dessutom ha genomfört ett introduktionsprogram och klarat ett test i danska språket. Han eller hon får inte vara dömd till mer än två års fängelse för ett allvarligt brott. Andra påföljder för lindrigare brott innebär att möjligheten att få uppehållstillstånd senareläggs.

En anhörig som ännu inte fått permanent uppehållstillstånd kan förlora sitt tillstånd om referenspersonen inte längre klarar av att försörja henne eller honom.

### 5.3 Finland

Grundförutsättningarna för att få uppehållstillstånd i Finland är att utlänningen inte är att betrakta som ett hot mot allmän ordning och säkerhet, allmän hälsa eller Finlands internationella relationer. I de flesta fall krävs att utlänningen kan försörja sig. I familjeåterföreningsfall krävs dock inte försörjning när det gäller familjemedlem till finsk medborgare, till flykting eller annan skyddsbehövande eller till person med finskt ursprung. I vissa andra fall kan undantag från försörjningskravet göras om det finns särskilt tungt vägande skäl för det eller om ett undantag är påkallat för barns bästa.

Under nu nämnda villkor får make, registrerad partner, sambo och underåriga ogifta barn beviljas uppehållstillstånd i Finland. Övriga anhöriga till flyktingar och till personer som har beviljats skydd i Finland kan få uppehållstillstånd om något annat vore oskäligt och om släktingen är fullständigt beroende av personen i Finland.

När uppehållstillståndet skall förlängas ser man till om personen uppburit bistånd från samhället. Tillfälligt utnyttjande av sådant bistånd hindrar inte en förlängning. Om utlänning emellertid varaktigt behöver förlita sig på bidrag från det allmänna kan en förlängning vägras.

Det finns ingen underhållsskyldighet gentemot familjemedlemmar. När man avgör om en person i Finland skall få bistånd från det allmänna tar man emellertid hänsyn till hela familjens ekonomiska situation. Likaså är det hela familjens ekonomi som avgör om uppehållstillstånd skall beviljas eller förlängas.

Familjeåterföreningsdirektivet kommer enbart att leda till vissa smärre ändringar i den finska lagen.

### 5.4 Grekland

En tredjelandsmedborgare som har bott i Grekland i två år kan ansöka om familjeåterförening med make och barn. Villkoren är att det finns lämplig bostad för familjen, sjukförsäkring samt stabila och regelbundna inkomster.

En tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd har samma möjligheter som andra att vid behov få socialt bistånd. Det förhållandet att utlänningen uppburit socialt bistånd kan emellertid leda till att uppehållstillståndet inte förlängs för honom eller henne. Även för-



längning av uppehållstillstånd för familjemedlemmar kan påverkas av att annan familjemedlem uppburit socialt bistånd.

Några förändringar beträffande de nu redovisade villkoren har man inte aviserat.

## 5.5 Portugal

För att ha rätt till familjeåterförening i Portugal måste referenspersonen ha bott i landet i ett år. De familjemedlemmar som kan få uppehållstillstånd är make, barn under 18 år, barn över 18 år om de är sjukliga och beroende av föräldern, föräldrar om de är beroende av referenspersonen samt syskon om de är under 18 år och om referenspersonen har vårdnaden om dem. En ytterligare förutsättning för familjeåterförening är att referenspersonen har lämplig bostad och tillräckliga inkomster eller tillgångar.

En utlänning som fått uppehållstillstånd i Portugal har samma möjligheter som andra att uppbära bistånd från samhället.

## 5.6 Storbritannien

Det skall först påpekas att Storbritannien inte är bundet av familjeåterföreningsdirektivet.

Upphållstillstånd för familjeåterförening med make och barn är möjlig i Storbritannien under förutsättning att det finns en lämplig bostad och parterna kan försörja sig och eventuella personer som de är underhållsskyldiga mot utan bidrag från det allmänna. Det uppehållstillstånd som beviljas gäller för två år. Efter dessa två år kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas om förutsättningarna fortfarande är uppfyllda. Från och med den 5 december 2005 kommer registrerade partners att behandlas på samma sätt som makar. Sambor är i huvudsak jämställda med makar men först efter att de sammanlevt under äktenskapsliknande förhållanden i två år.

Föräldrar samt mor- och farföräldrar som är över 65 och som är beroende av referenspersonen kan få uppehållstillstånd. De som är under 65 kan få uppehållstillstånd om de bor helt ensamma utomlands och om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter. Detsamma gäller vuxna barn och andra släktingar. Som villkor för uppehållstillstånd gäller vidare att de skall vara ekonomiskt beroende av referenspersonen, att de kommer att bo tillsammans med referens-

personen och ha försörjningen tryggad utan bidrag från allmänna medel. Den som uppfyller dessa krav får ett permanent uppehållstillstånd direkt.

Den som har tidsbegränsat uppehållstillstånd i Storbritannien har inte rätt till bidrag från det allmänna. Det har emellertid de som har permanent uppehållstillstånd. Dock inte de som, enligt ovan fått permanent uppehållstillstånd såsom anhörig utanför kärnfamiljen.

I Storbritannien är familjemedlemmar underhållsskyldiga gentemot varandra.

## 5.7 Tyskland

Ett uppehållstillstånd i Tyskland är tidsbegränsat. Ett s.k. bosättningsstillstånd är obegränsat i tiden och beviljas om särskilda villkor är uppfyllda. Utlänningen skall exempelvis ha haft uppehållstillstånd i fem år, ha sin försörjning tryggad, ha gjort inbetalningar till ett pensionsprogram under minst 60 månader eller på annat sätt visa på tillgång till motsvarande pensionsförmåner, ha tillräckligt stor bostad samt ha adekvata kunskaper i tyska språket, basala kunskaper om juridiska och sociala system samt tysk kultur.

I Tyskland har make, registrerad partner och underåriga barn rätt till familjeåterförening under förutsättning att försörjningen är tryggad. Det finns ingen rätt till familjeåterförening för sambor. För vuxna barn, föräldrar och andra anhöriga gäller att de endast kan få uppehållstillstånd om det är nödvändigt för att undvika särskilda umbäranden ("particular hardship" enligt engelsk översättning av bestämmelsen).

Det förhållandet att en utlänning söker socialt bistånd för sig själv, någon anhörig eller annan som tillhör hushållet utgör grund för utvisning. Vid prövningen skall dock proportionalitetsprincipen tillämpas. Vissa grupper åtnjuter särskilt skydd mot utvisning och får endast utvisas om de utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. Till dessa grupper hör bl.a. den som har ett bosättningsstillstånd och som har uppehållit sig lagligt i Tyskland i fem år samt den som har uppehållstillstånd sedan fem år och bor ihop med en som har bosättningsstillstånd eller bor med en tysk medborgare.

Enligt civilrättslig lagstiftning är familjemedlemmar underhållsskyldiga gentemot varandra. Detta gäller även föräldrar och vuxna barn. Om en underhållsskyldig person inte följer underhållsskyldigheten kan den underhållsberättigade väcka en civilrättslig talan mot

den underhållsskyldige. Det finns också möjlighet, enligt en särskild lag, att få en utbetalning från staten som därefter får regressrätt mot den underhållsskyldige. Denna möjlighet står öppen även för utlänningar om de har vissa typer av uppehållstillstånd, t.ex. make och barn med individuellt uppehållstillstånd, make och barn till tyska medborgare samt tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd. Om en utlänning får socialt bistånd kan biståndsmyndigheten (med vissa begränsningar) kräva betalning från den underhållsskyldige. Att underlåta att betala underhåll utgör enligt tysk lag ett brott på vilket kan följa böter eller fängelse.

Om den underhållsberättigade får underhåll från en underhållsskyldig person sänks bidragen från staten i motsvarande utsträckning.

Diskussion förs i Tyskland om att vid familjeåterförening med make införa en åldersgräns på 21 år för båda makar. Man överväger också att införa ett krav på att man skall ha några basala kunskaper i tyska språket för att som make få uppehållstillstånd. Något beslut i dessa frågor är emellertid inte fattat.

## 5.8 Österrike

Bestämmelserna om familjeåterförening i Österrike omfattar enbart make och underåriga barn. Det finns ingen möjlighet att med familjeanknytning som grund bevilja uppehållstillstånd till andra anhöriga. För make och barn gäller att det måste finnas en bostad och en heltäckande sjukförsäkring. Vidare måste försörjningen vara tryggad och uppehållstillståndet får inte strida mot några offentliga intressen. Inom kärnfamiljen gäller underhållsskyldighet.

I vissa situationer kan en "tredje man" avge en ansvarsförklaring som innebär att denna person står för sjukförsäkring, bostad och försörjning. Förklaringen skall gälla fem år.

## 6 Avgränsning av personkretsen

### 6.1 Personkretsen som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet

#### *Referenspersonen*

Europeiska unionens råd antog den 22 september 2003 direktivet 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening. I utredningens delbetänkande Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15) har ett förslag presenterats enligt vilket de obligatoriska momenten i direktivet kan genomföras.

Familjeåterföreningsdirektivet är begränsat på så sätt att det endast reglerar tredjelandsmedborgares familjeåterförening. För att åtnjuta rätt till familjeåterförening enligt direktivet skall den tredjelandsmedborgare som bor i en medlemsstat (referenspersonen) ha ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och ha välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd. Direktivet skall inte tillämpas på personer som

- ansöker om att beviljas flyktingstatus och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut,
- har tillstånd att vistas i en medlemsstat med stöd av ett tillfälligt skydd eller som ansöker om tillstånd att vistas i medlemsstaten i avvaktan på ett beslut om sin sällning, eller
- har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna, eller som har ansökt om uppehållstillstånd av denna anledning och som avvaktar besked om sin ställning.

Direktivet skall slutligen heller inte tillämpas på familjemedlemmar till unionsmedborgare.

Utredningen har i sitt delbetänkande gjort bedömningen att för att åtnjuta rättigheter enligt direktivet skall referenspersonen vara

tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för bosättning (permanent uppehållstillstånd) i Sverige.

### *De anhöriga*

Familjeåterföreningsdirektivet är ett s.k. minimidirektiv. I ingressen slås fast att familjeåterförening under alla omständigheter bör gälla medlemmarna i kärnfamiljen. Direktivet definierar detta till make och underåriga barn. Det är vidare enligt ingressen upp till medlemsstaterna att avgöra huruvida de önskar tillåta familjeåterförening för släktingar i rakt uppstigande led, ogifta myndiga barn, ogifta eller registrerade partners samt, när det gäller polygama hushåll, underåriga barn till ytterligare en make och referenspersonen. I artikel 3.5 anges att direktivet inte skall påverka medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser.

Enligt artikel 4.1 skall referenspersonens *make* och underåriga ogifta *barn*/adoptivbarn till referenspersonen eller maken ges tillstånd att resa in i och vistas i medlemsstaterna. I artikel 4.2 anges att *föräldrar* till referenspersonen eller referenspersonens make, som är beroende av referenspersonen eller maken för sin försörjning och saknar nödvändigt familjemässigt stöd i ursprungslandet, *får* ges tillstånd att resa in i och vistas i medlemsstaten. Likaså får tillstånd ges till ogifta *myndiga barn* till referenspersonen eller referenspersonens make om barnet av hälsoskäl inte kan försörja sig själv. Vidare får tillstånd ges till *sambo* och *registrerad partner* samt ogifta underåriga barn/adoptivbarn till dessa. Även ogifta myndiga barn till sambo eller registrerad partner får ges uppehållstillstånd om barnet av hälsoskäl bevisligen inte kan försörja sig själv.

Utredningen noterar att direktivet på detta sätt anger vissa förutsättningar när det gäller familjeåterförening med föräldrar, myndiga barn, sambo och registrerad partner. De bestämmelser som redovisats ovan ger emellertid varje land möjlighet att välja allt från att inte tillåta annan familjeåterförening än sådan med kärnfamilj, till att ha förmånligare bestämmelser än de som anges i direktivet. Man kan i ljuset av detta ställa frågan vad villkoren skall ha för betydelse. Möjligen skall de villkor som anges beträffande föräldrar m.fl. ses som riktlinjer eller någon form av inriktning. Utredningen återkommer till denna fråga.

I utredningens delbetänkande har utredningen föreslagit att tredjelandsmedborgare skall ha rätt att återförenas med kärnfamiljen, dvs. make, varmed också avses registrerad partner, sambo och underåriga ogifta barn. Med barn avses också adoptivbarn. Barnet kan vara barn till referenspersonen och dennes make eller sambo eller till någon av dessa.

I det följande presenteras utredningens förslag avseende övriga familjemedlemmar som omfattas av familjeåterförningsdirektivet. För att uppnå en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning finns det emellertid anledning att även se över reglerna för familjeåterförning för de personer som inte omfattas av direktivet, såsom syskon, far- och morföräldrar och kusiner samt anhöriga till svenska medborgare.

## 6.2 Personkretsen i övrigt

**Bedömning:** Referensperson bör även fortsättningsvis vara den som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. För medborgare i EES-stat eller Schweiz bör dessutom, liksom nu, särskilda bestämmelser gälla, vilka innebär att familjeåterförning kan beviljas.

### *Referenspersonen*

För att få uppehållstillstånd på grund av anknytning skall referenspersonen, eller med Anhörigkommitténs begrepp – anknytningspersonen, vara bosatt i Sverige eller ha beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. Det senare har i praxis tolkats som detsamma som att personen skall ha permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Att svenska medborgare skall ha rätt till familjeåterförning med anhörig med annat medborgarskap är enligt utredningen en självklarhet. När det gäller utländska medborgare bör som huvudregel krävas att referenspersonen har permanent uppehållstillstånd i Sverige för att familjeåterförning skall beviljas. Medborgare i de nordiska länderna är undantagna från kravet på uppehållstillstånd i Sverige. Det kan därför inte krävas av dem att de har uppehållstillstånd för att de skall ha rätt till familjeåterförning utan det räcker att de bor i Sverige. Detta är vad som gäller nu och stämmer överens med utredningens tidigare förslag.

Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att begreppet referensperson skall införas och definieras i utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vid den fortsatta beredningen av förslaget inom regeringskansliet har detta begrepp dock uteslutits. Med hänsyn härtill väljer utredningen att avstå från begreppet i de författningsförslag som lämnas i detta betänkande. I betänkandets texter i övrigt använder utredningen dock begreppet och avser då en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.

Av EG-rätten följer vidare att medborgare i EES-stat och schweiziska medborgare som har rätt att uppehålla sig i Sverige skall ha rätt till familjeåterförening under vissa förutsättningar. Dessa villkor regleras i utlänningsförordningen. För närvarande pågår ett arbete med att se över bestämmelserna. Utredningen om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (UD 2004:07) har i sitt betänkande Unionsmedborgares rörlighet inom EU (SOU 2005:49) lämnat förslag med anledning av ett EG-direktiv med samma namn (2004/38/EG). Detta kommer att innebära förändringar eftersom det inte längre skall krävas att EES-medborgare ansöker om uppehållstillstånd för att få uppehålla sig i Sverige. För anhöriga som inte är EES-medborgare skall uppehållskort utfärdas.

Med hänsyn till det pågående arbetet avseende unionsmedborgare avstår utredningen, med ett undantag (se avsnitt 7.3), från att lämna särskilda förslag avseende de som är medborgare i EES-stat eller i Schweiz. Liksom nu är det lämpligt att villkoren avseende anhöriga till EES-medborgare och schweiziska medborgare regleras särskilt. Det kan dock påpekas att sådana medborgare kan ha permanent uppehållstillstånd i Sverige och de omfattas då av utredningens förslag. Slutligen bör anmärkas att medborgare i de nordiska länderna liksom nu kan komma att omfattas av både bestämmelserna i utlänningslagen och utlänningsförordningen.

#### *De anhöriga*

När det gäller familjeåterförening är valet av familjebegrepp av central betydelse. Det kärnfamiljsbegrepp som brukas i svensk utlänningsrätt omfattar underåriga ogifta barn samt makar och sambor. Homosexuella parförhållanden jämföras 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 familjeåterförening. I EG-rättsliga sammanhang är kärnfamiljsbegreppet inte lika omfattande. Sambor och homosexuella förhållanden jämföras inte med makar i familjeåterföreningsdirektivet. De ges inte samma rättigheter även om direktivet i och för sig tillåter medlemsländerna att i sin nationella rätt jämföra dem med makar.

Sverige bör även fortsättningsvis använda det kärnfamiljsbegrepp som brukats hittills. När det gäller personer utanför kärnfamiljen talar humanitära skäl för att familjeåterförening skall tillåtas. När det gäller denna grupp innebär familjeåterförening emellertid ett åtagande från samhället som inte kan anses lika självklart som när det gäller kärnfamiljen. Samtidigt som invandringen kan medföra positiva effekter medför invandringen kostnader. Synen på familjeåterförening utanför kärnfamiljen har därför i såväl Sverige som övriga EU-stater varit betydligt mera restriktiv än den som avser kärnfamiljen.

För anhöriga utanför kärnfamiljen handlar det alltså om att hitta en balans mellan hänsyn till enskilda fall och ekonomiska förutsättningar och intressen.

I de följande kapitlen behandlas först villkoren för familjeåterförening för kärnfamiljen och därefter görs överväganden och lämnas förslag avseende anhöriga utanför kärnfamiljen.



## 7 Villkoren för familjeåterförening med kärnfamiljen

### 7.1 Inledning

Med kärnfamilj avses make, registrerad partner, sambo och underåriga barn. I familjeåterföreningsdirektivet anges villkor för familjeåterförening när båda parter är tredjelandsmedborgare. I regeringens andra tilläggsdirektiv till utredningen fick utredningen i uppdrag att i ett delbetänkande lägga fram förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som är obligatoriska för direktivets genomförande. Enligt kommittédirektivet skulle utredningen sedan i slutbetänkandet redovisa övriga författningsändringar och förslag till åtgärder som kan behövas med anledning av familjeåterföreningsdirektivet för att uppnå en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning.

I enlighet med kommittédirektiven lämnades i utredningens delbetänkande förslag till hur familjeåterföreningsdirektivets krav när det gäller kärnfamiljen skall genomföras i svensk rätt. I betänkandet föreslogs bl.a. en ändring i utlänningslagen som innebär att uppehållstillstånd *skall* ges till vissa familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Detta under förutsättning att också familjemedlemmen är tredjelandsmedborgare.

För att åstadkomma en ändamålsenlig och enhetlig reglering bör emellertid reglerna förändras så att medlemmar i kärnfamiljen får samma rätt till familjeåterförening oberoende av referenspersonens och den anhöriges medborgarskap.

### 7.2 Pågående förändring

Sedan utredningens betänkande varit ute på remiss har Utrikesdepartementet upprättat en promemoria med förslag till ändring i utlänningslagen i anslutning till utredningens betänkande. I promemorian föreslogs att betänkandets lagförslag skulle anpassas till att

omfatta alla som är bosatta i Sverige oavsett medborgarskap. Detta innebär att begreppet referensperson skall omfatta även medborgare i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge som bor i Sverige och andra utlänningar som har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Det innebär vidare att make (varmed också avses registrerad partner) eller sambo till referenspersonen och ogifta barn under 18 år till referenspersonen och referenspersonens make eller sambo eller till någon av dessa *skall* ha rätt till uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år. Vidare innebar förslaget att de i betänkandet föreslagna undantagen från huvudregeln att uppehållstillstånd skall ges till anhöriga i kärnfamiljen skall vara tillämpliga oavsett medborgarskap på både referensperson och anhöriga. Slutligen innebar förslaget att tidsfristen på nio månader skall gälla i alla ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt utlänningslagen.

Promemorians förslag avses i huvudsak att föras vidare i en lagrådsremiss som för närvarande är under utarbetande i regeringskansliet.

Genom förslagen undviks de olika regler som annars skulle uppkomma för anhöriginvandring beroende på vilket medborgarskap som dels referenspersonen har, dels den anhörige har.

### 7.3 Överväganden och förslag

**Förslag:** De förslag till förändringar som tagits fram inom regeringskansliet innebär enligt utredningen att en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning åstadkoms. Utredningen ansluter sig därför till förslagen. Utredningen föreslår även att en bestämmelse införs som anger att vad som sägs om uppehållstillstånd till utlänning som är eller har för avsikt att bli sambo till en referensperson också skall gälla utlänning som är eller avser att bli sambo till en medborgare i EES-stat eller Schweiz som har uppehållstillstånd i Sverige.

De förslag till förändringar som tagits fram inom regeringskansliet innebär enligt utredningen att en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning åstadkoms. Utredningen ansluter sig därför till förslagen.

Utredningen gör emellertid bedömningen att en bestämmelse bör införas som anger att vad som sägs om uppehållstillstånd till utlänning som är eller har för avsikt att bli sambo till en referensperson också skall gälla utlänning som är eller avser att bli sambo till en medborgare i EES-stat eller Schweiz som har uppehållstillstånd i

Sverige. Anledningen till detta förslag är att de särskilda reglerna i utlänningsförordningen som gäller för anhöriga till EES-medborgare och schweiziska medborgare, som ovan nämnts, inte omfattar sambor.

Enligt utredningens bedömning saknas anledning till ytterligare förändringar.

## 8 Villkoren för familjeåterförening med föräldrar och vuxna barn

### 8.1 Bakgrund

Som redan framgått räknas till kärnfamiljen make, registrerad partner, sambo och minderåriga barn. Utöver dessa finns andra nära anhöriga, i första hand föräldrar och vuxna barn. I detta kapitel behandlas under vilka förutsättningar dessa bör få uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening.

Den nuvarande bestämmelse (2 kap. 4 § första stycket 3 UtlL, 5 kap. 3 § första stycket 4 NUtlL) som innehåller villkor för att annan nära anhörig skall få uppehållstillstånd på grund av anknytning, tar sikte på bl.a. föräldrar och vuxna barn, dvs. barn över 18 år. I paragrafen uppställs som villkor för uppehållstillstånd att referenspersonen och den anhörige skall ha ingått i samma hushåll för att uppehållstillstånd skall kunna ges till den anhörige. Enligt förarbetsuttalandena krävs vidare att ett beroendeförhållande finns mellan släktingarna som gör det svårt för dem att leva åtskilda. Hushållsgemenskapen måste därför ha existerat omedelbart före referenspersonens flytt till Sverige och en ansökan om uppehållstillstånd skall göras relativt snart efter den härvarandes flytt hit. Hänsyn bör emellertid tas till att praktiska hinder funnits att kunna ansöka inom nämnda tid (prop. 1996/97:25 s. 113). I praxis (UN 350-97) har också faktorer såsom släktskapet, sökandens civilstånd, sökandens ålder, anknytning till annat land m.m. och den tid släktingarna sammanbott bedömts kunna ha betydelse för om ett beroendeförhållande föreligger. Beroendet mellan släktingarna skall enligt avgörandet också ha förelegat redan i hemlandet. Bestämmelsen motiverades vid sin tillkomst med att det är en rimlig avvägning att anhöriga utöver kärnfamiljen i princip skall ha rätt till uppehållstillstånd endast om de i hemlandet ingått i samma hushållsgemenskap som den härvarande. Det hänvisades även till den tolkning Europadomstolen gjort av artikel 8 Europakonventionen om skydd för familjelivet. Personkretsen anges till – förutom hemmavarande, ogifta barn över 18 år – föräldrar som i

hemlandet tagits om hand av något barn. Men även annan släkting, t.ex. en äldre faster som på grund av rådande kulturförhållanden inte kan bo ensam i en bostad utan är hänvisad till en manlig släkting, omfattas av personkretsen (a. prop. s. 113).

I den nya utlänningslagen framgår det redan av lagtexten att det, utöver hushållsgemenskap, krävs att det föreligger ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som förelåg redan i hemlandet.

Bestämmelsen i 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL, som ger möjlighet till uppehållstillstånd för utlänning som annars har särskild anknytning till Sverige kan i vissa fall, t.ex. om kravet på hushållsgemenskap i punkten 3 inte är uppfyllt, tillämpas på föräldrar och vuxna barn. Ett exempel är att hänsyn bör tas till att flyktingar och andra skyddsbehövande inte i samma utsträckning som andra kan besöka sina hemländer. I undantagsfall, vid synnerliga skäl, bör dessa ha möjlighet att här i landet förena sig med en nära anhörig som stått dem särskilt nära utan att de ingått i samma hushållsgemenskap. Vid bedömningen bör hänsyn tas till i vilken utsträckning släktingar redan finns här i landet och att det är en enstaka släkting som kommer utan åtföljande följdinvandring av andra släktingar. Att hänsyn till udda och ömmande omständigheter kan ge rätt till uppehållstillstånd har framhållits i prop. 1983/84:144 och gäller alltså (prop. 1996/97:25 s. 114). I lagstiftningsärendet inför ändringarna år 1997 i utlänningslagen framhöll Socialförsäkringsutskottet att även ensam förälder som inte ingått i hushållsgemenskapen i hemlandet kunde, i undantagsfall och vid synnerliga skäl, beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett barn här (bet. 1996/97:SfU5 s. 53, se G. Wikrén – H. Sandesjö, Utlänningslagen med kommentar, sjunde uppl., 2002, s. 73 ff. och där anmärkt praxis från Utlänningsnämnden).

I den nya utlänningslagen har två situationer som regleras inom nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL reglerats i egna särskilda punkter (5 kap. 3 § första stycket 7 och 8). Beträffande föräldrar föreskrivs att uppehållstillstånd får ges till den som skall utöva umgänge av icke begränsad omfattning med ett i Sverige bosatt barn.

Övriga fall regleras i 5 kap. 3 § andra stycket NUtlL vari rekvisitet synnerliga skäl har lagfästs. Som exempel på när det kan finnas synnerliga skäl har i förarbetena bl.a. angetts den situationen att en förälder som inte ingått i det härvarande barnets hushållsgemenskap vill förenas med sitt barn (prop.2004/05:170 s. 277). I dessa fall skall hänsyn tas till föräldrarnas ålder, boendeförhållande och försörjningsmöjligheter samt omständigheter av humanitär art.

Som framgår av redovisningen i kapitel 3 lämnade Anhörigkommittén förslag till förändringar avseende uppehållstillstånd för föräldrar och vuxna barn.

## 8.2 Familjeåterföreningsdirektivet

Som redan konstaterats i avsnitt 6.1 är familjeåterföreningsdirektivet ett s.k. minimidirektiv (artikel 3.5). I ingressen till direktivet slås fast att rätten till familjeåterförening under alla omständigheter gäller medlemmarna i kärnfamiljen. Direktivet definierar detta till make och underåriga barn. Enligt ingressen ankommer det på medlemsstaterna att avgöra om de önskar tillåta familjeåterförening för släktingar i rakt uppstigande led, ogifta myndiga barn, ogifta par eller personer med registrerat partnerskap samt, när det gäller polygama hushåll, underåriga barn till ytterligare en make och referenspersonen. I artikel 3.5 anges att direktivet inte skall påverka medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser.

Familjeåterföreningsdirektivet ger alltså varje land möjlighet att välja allt från att inte tillåta annan familjeåterförening än sådan med kärnfamilj, till att ha förmånligare bestämmelser än de som anges i direktivet. Frågan är vad villkoren om försörjningsberoende m.m., som rör föräldrar och ogifta, myndiga barn, då skall ha för betydelse. Samtidigt anges där nämligen att det är fakultativt att tillåta familjeåterförening med dessa anhöriga. Utredningen bedömer det så att villkoren få ses som riktlinjer för det fall föräldrar eller myndiga, ogifta barn tillåts invandra.

Enligt artikel 4.2 a familjeåterföreningsdirektivet *får* familjeåterförening medges med referenspersonens eller makens föräldrar. Som möjliga villkor för återförening anges i artikeln dels att föräldrarna är försörjningsberoende av referenspersonen eller maken, dels att annat nödvändigt familjemässigt stöd saknas i ursprungslandet.

Enligt artikel 4.2 b *får* familjeåterförening medges med ogifta, myndiga barn till referenspersonen eller referenspersonens make. Som möjliga villkor för återförening anges här att barnet av hälsoskäl bevisligen inte kan försörja sig självt.

### 8.3 Utgångspunkter beträffande familjeåterförening med föräldrar och vuxna barn

Både nuvarande lagstiftning och familjeåterföreningsdirektivet bygger på principen att medlemmarna inom kärnfamiljen skall åtnjuta de förmånligaste villkoren för att få uppehållstillstånd på grund av anknytning. För anhöriga utanför denna krets gäller enligt utlänningslagen samma villkor såväl för föräldrar och vuxna barn som för övriga nära anhöriga; nämligen att det tidigare funnits en hushållsgemenskap mellan referenspersonen och den anhörige. Familjeåterföreningsdirektivet innehåller för sin del endast villkor för familjeåterförening beträffande föräldrar och vuxna barn när det gäller kretsen utanför kärnfamiljen. Anhörigkommittén har lämnat förslag som omfattar villkoren för såväl föräldrar och vuxna barn som övriga nära anhöriga. Kommitténs förslag innebär att föräldrar och vuxna barn skulle åtnjuta förmånligare villkor för att få uppehållstillstånd på grund av anknytning än övriga nära anhöriga utanför kärnfamiljen.

Med hänsyn till vad som ovan sagts finns det utrymme för olika synsätt när det gäller frågan om man bör göra skillnad mellan de olika anhörigkategorierna inom kretsen utanför kärnfamiljen i fråga om villkoren för uppehållstillstånd. En tänkbar lösning är att, i likhet med vad som gäller enligt nuvarande regler, se föräldrar, vuxna barn och övriga nära anhöriga som en homogen krets. Följdriktigt bör i så fall samma villkor gälla för samtliga dessa i fråga om möjligheterna att få uppehållstillstånd för familjeåterförening. En annan lösning är att, i enlighet med vad familjeåterföreningsdirektivet föreskriver och vad Anhörigkommittén föreslagit, särskilja föräldrar och vuxna barn från övriga nära anhöriga. I så fall medför det att olika villkor kan tillämpas beroende på vilken kategori det rör sig om.

Utredningen anser att en omständighet av betydelse för vilken väg som bör väljas, är att familjeåterföreningsdirektivet endast behandlar föräldrars och vuxna barns möjlighet till uppehållstillstånd. Samma förhållande gäller för övrigt anhöriga utanför kärnfamiljen till medborgare inom EES och i Schweiz som omfattas av utlänningsförordningen. I 3 kap. 5 b § UtlF regleras nämligen, beträffande anhöriga utanför kärnfamiljen, endast föräldrars och vuxna barns villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana medborgare. I det EG-direktiv, rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004, som handlar om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier gäller också denna princip. I det direktivet sägs beträffande

övriga anhöriga att medlemsstaterna skall underlätta inresa och uppehåll för dem. Med utgångspunkt i att familjeåterföreningsdirektivet och det nyss nämnda EG-direktivet bygger på samverkan inom EU anser utredningen att de principer som gäller där bör tillämpas generellt. Sammanfattat innebär det att utredningen föreslår att olika villkor för uppehållstillstånd skall gälla beroende på om det rör föräldrar och vuxna barn eller övriga nära anhöriga.

I detta kapitel behandlas endast de allmänna förutsättningarna för att föräldrar och vuxna barn skall kunna få uppehållstillstånd för familjeåterförening. I kapitel 10 tar utredningen upp frågan om möjligheterna att också ha ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening med bl.a. föräldrar och vuxna barn.

## 8.4 Överväganden och förslag

### 8.4.1 Föräldrar

**Förslag:** Upphållstillstånd får beviljas förälder om det mellan föräldern och referenspersonen finns ett beroende som inte kan tillgodoses på annat sätt. Beroendet, som kan finnas hos antingen referenspersonen eller föräldern, kan vara av personligt eller ekonomiskt slag.

(Möjligheterna att införa ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening med föräldrar behandlas i kap. 10).

#### *Allmänt*

Detta avsnitt tar upp de allmänna villkoren för att anhörigkategorin föräldrar skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening med sina barn. Förslagen som lämnas omfattar i princip samtliga fall av familjeåterförening med föräldrar. De särskilda bestämmelser i utlänningsförordningen som gäller familjeåterförening med EES-medborgare och schweiziska medborgare påverkas inte av utredningens förslag. I den mån en medborgare inom EES eller i Schweiz har ett permanent uppehållstillstånd enligt utlänningslagen kommer han eller hon dock att räknas till referensperson enligt utredningens förslag. I dessa fall kommer utredningens förslag om familjeåterförening med föräldrar också att gälla de nu omtalade medborgarna.



Den nuvarande regleringen i utlänningslagen som rör familjeåterförening med föräldrar finns i 2 kap. 4 § första stycket 3 UtL (5 kap. 3 § första stycket 4 NUtL). I vissa fall kan en tillämpning av 2 kap. 4 § första stycket 4 UtL (5 kap. 3 § andra stycket NUtL) bli aktuell. Innebörden av bestämmelserna framgår av avsnitt 8.1.

#### *Familjeåterföreningsdirektivet*

Utredningsuppdraget omfattar för det första att ta ställning till hur svensk rätt behöver anpassas till villkoren i familjeåterföreningsdirektivet (som endast rör tredjelandsmedborgare) beträffande bl.a. återförening med föräldrar. Därutöver skall en strävan ske mot en enhetlig och ändamålsenlig lagstiftning för familjeåterförening även för andra medborgarkategorier.

Som framhållits inledningsvis i avsnitt 8.3 är det inte obligatoriskt, utan det ankommer på medlemsstaterna själva att avgöra villkoren för familjeåterförening med föräldrar. Någon anpassning av svensk rätt för att uppnå förenlighet med direktivet i denna del är således inte nödvändig. Utredningen anser det dock lämpligt att familjeåterföreningsdirektivet får vara utgångspunkt för de förslag som lämnas.

#### *Anhörigkommitténs förslag i förhållande till familjeåterföreningsdirektivet*

Frågan om en ändring bör ske får också ses mot bakgrund av att det i det ursprungliga kommittédirektivet för utredningen (dir. 2003:181), anges att en jämförelse skall ske med hur Anhörigkommitténs förslag förhåller sig till familjeåterföreningsdirektivet. Om de förslagen inte är förenliga med direktivet skall förslag ges på hur de kan bringas i överensstämmelse med det.

Eftersom det, som redan nämnts, ankommer på medlemsstaterna själva att avgöra villkoren för familjeåterförening avseende föräldrar kan Anhörigkommitténs förslag inte anses strida mot familjeåterföreningsdirektivet. Någon anpassning av förslagen för att uppnå förenlighet med direktivet i denna del är således inte nödvändig.

De förslag Anhörigkommittén lämnat anser utredningen vara de mest förmånliga villkoren för anhörigkategorin föräldrar. Kommitténs förslag innebär att utrymme ges för att ta hänsyn till att föräldrarna har ett beroende (väsentligt) av den härvarande referenspersonen som är av personligt eller ekonomiskt slag. Det överensstämmer

med dagens reglering. Men i motsats till vad som gäller nu innebär kommitténs förslag att hänsyn kan tas till beroende som uppkommit även senare än när föräldrar och barn levde tillsammans i samma hushåll i hemlandet. I artikel 4.2 a familjeåterföreningsdirektivet anges endast att ett ekonomiskt beroende, försörjningsberoende, skall finnas. Det måste å andra sidan inte ha funnits redan i hemlandet. Det som gör kommitténs förslag till det mest förmånliga alternativet är emellertid att uppehållstillstånd föreslås kunna ges till föräldrar också om särskilda skäl är för handen. Som redan nämnts avses med detta t.ex. sista länken-fall. Utrymmet för att ta hänsyn till en sådan faktor enligt utlänningslagen är begränsad och inskränker sig till undantagsfall med tillämpning av 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL (5 kap. 3 § andra stycket NUtlL). Familjeåterföreningsdirektivet innehåller inga bestämmelser om att bevilja föräldrar uppehållstillstånd enbart av det skälet att de rör sig om ett sista länken-fall.

Som utredningen ser det bör den inriktning Anhörigkommittén hade för sina förslag, nämligen att överväga lättnader i förutsättningarna för att bl.a. föräldrar skall kunna få uppehållstillstånd på grund av anknytning, alltså ha giltighet.

#### *Hushållsgemenskap och beroendeförhållande*

Utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd för förälder bedömer utredningen vara mer restriktiv än familjeåterföreningsdirektivets bestämmelse. Det beroendeförhållande som skall finnas enligt direktivet behöver inte ha funnits redan när referenspersonen flyttade till Sverige. Föräldrarna måste inte heller ansöka om uppehållstillstånd direkt efter det att referenspersonens flyttat hit. Kravet på hushållsgemenskap i utlänningslagen förutsätter dock inte att beroendeförhållandet är av ekonomiskt slag. Beroendeförhållanden av mera personligt, känslomässigt slag godtas också.

I likhet med Anhörigkommittén anser utredningen att utrymme bör ges för en friare bedömning i det enskilda fallet och att hänsyn skall få tas till de skäl som sammantaget föreligger i ett ärende. Kravet på hushållsgemenskap bör således tas bort. I stället bör som villkor gälla att det finns ett beroendeförhållande av något slag mellan referenspersonen, dvs. barnet, och föräldrarna. Beroendet måste inte ha funnits redan när de levde tillsammans utomlands utan det bör vara tillräckligt med att det finns när föräldrarna ansöker om uppehållstillstånd för familjeåterförening. Ansökan behöver heller inte

göras snart efter det att referenspersonen flyttat till Sverige. För att inte försämra villkoren för föräldrars möjlighet att få uppehållstillstånd bör även i fortsättningen hänsyn kunna tas till beroenden av mera personligt slag.

Familjeåterföreningsdirektivet har som utgångspunkt att det är föräldrarnas beroende av barnet som styr möjligheten för honom eller henne att få uppehållstillstånd för familjeåterförening. Förhållandet kan emellertid vara det omvända, nämligen att det är referenspersonen som är beroende av sina föräldrar. Nuvarande bestämmelse täcker formellt också denna situation. Det bör även i fortsättningen sakna betydelse om det är barnet som är beroende av föräldern eller tvärtom.

Förutom villkoret om försörjningsberoende anges i familjeåterföreningsdirektivet att föräldrarna skall sakna "annat nödvändigt familjemässigt stöd i ursprungslandet". I sammanhanget kan nämnas att Anhörigkommittén också förordar att prövningen av om det föreligger ett beroendeförhållande skall omfatta beroendet av just det härvarande barnet.

Uttrycket "ursprungslandet" kan, enligt utredningens uppfattning, föra tankarna till att en prövning skall ske av förhållandena i föräldrarnas födelseland. Med hänsyn till att föräldrarna kanske har flyttat från ett land till ett annat, t.ex. en EU-stat, förefaller det lämpligare att förekomsten av familjemässigt stöd i "bosättningslandet" tas till utgångspunkt för prövningen. Vid prövningen av om uppehållstillstånd bör ges får därför förutsättningarna för att föräldrarna kan få sina behov – ekonomiska eller andra – tillgodosedda i bosättningslandet övervägas. Enligt utredningens uppfattning rymmer kravet på ett "beroendeförhållande" mellan referensperson och föräldrar även att en bedömning görs av vilket stöd den anhörige kan få på annat sätt, bl.a. i bosättningslandet. Prövningen av om tillräckligt stöd finns i bosättningslandet kommer alltså att utgöra ett led i bedömningen av om det föreligger ett beroendeförhållande av sådan grad att uppehållstillstånd bör beviljas.

Beroendet kan i vissa fall också vara det omvända, dvs. att ett barn här i landet önskar att få hit sina föräldrar. Bedömningen av om referenspersonens (barnets) ekonomiska eller personliga beroende kan tillgodoses på annat sätt får då inriktas på förhållandena i Sverige. Skulle man anse att behoven skulle kunna bli tillgodosedda här skall föräldrarnas ansökan om uppehållstillstånd avslås.

När det gäller vad som bör krävas för att anse att ett beroende kan bli tillgodosett på annat sätt får en avvägning ske i varje enskilt fall.

Om referenspersonen är ett barn under 18 år gäller delvis andra principer vid prövningen av om behoven kan tillgodoses på annat sätt. I dessa fall kommer inte hänsyn enbart att tas till möjligheterna att få beroendet tillgodosett här i Sverige. Här skall, i enlighet med nuvarande praxis, även i fortsättningen gälla att ensamkommande minderåriga barns rätt till återförening med sina föräldrar i första hand skall ske i föräldrarnas bosättningsland (se prop. 1996/97:25 s. 111 och 250, Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 211-01, UN 212-01 och UN 213-01).

Den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 3 e § NUtlL kommenteras utförligt i författningskommentaren, kapitel 14.

### *Sista länken*

Den lösning som utredningen förordar innebär att uppehållstillstånd inte kommer att kunna beviljas i alla fall då en förälder är en sista länk. Den omständigheten att man är den sista länken, dvs. har samtliga släktingar i Sverige, anser utredningen inte är en omständighet i sig som nödvändigtvis måste innebära en rätt till återförening för föräldrar med sina barn i ett annat land. Det viktiga är om det finns något slags beroende mellan släktingarna. Vid bedömningen får faktorer som föräldrarnas ålder, boendeförhållanden, försörjningsmöjligheter och omständigheter av humanitär art betydelse.

Anhörigkommittén förordar, som redan nämnts, en lösning som går ut på att om en förälder är en sista länk får uppehållstillstånd ges. Utredningens förslag innebär att det nuvarande kravet på hushållsgemenskap slopas. Utrymme ges i stället att låta beroendeförhållande av personligt eller ekonomiskt slag, som uppkommit kanske långt senare än referenspersonens flyttat till Sverige, hos en förälder ge möjlighet till uppehållstillstånd. Därigenom kommer en del fall där föräldrar är ensamma kvar i hemlandet att omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

Om man på det sätt som utredningen nu föreslår tar bort kravet på hushållsgemenskap och kravet på beroendeförhållande redan i hemlandet kommer bestämmelsen i 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL (5 kap. 3 § andra stycket NUtlL) förlora sin betydelse för föräldrar. En förälder som inte uppfyller de nya kraven i bestämmelsen som särskilt avser föräldrar torde inte uppfylla villkoren som innebär att uppehållstillstånd får beviljas den som har särskild anknytning till Sverige om det finns synnerliga skäl.

#### 8.4.2 Föräldrar till barn som är flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt

**Bedömning:** Utredningen ansluter sig till det förslag som tagits fram inom regeringskansliet och som innebär att föräldrar till referenspersoner vilka är barn under 18 år med flyktingstatus eller som är skyddsbehövande i övrigt och som är utan medföljande vuxen, skall ha rätt till uppehållstillstånd för familjeåterförening.

Enligt artikel 10.3.a familjeåterföreningsdirektivet *skall* föräldrar till minderåriga barn som är flyktingar och är utan medföljande vuxen beviljas uppehållstillstånd för familjeåterförening. Utredningen har i delbetänkandet föreslagit en bestämmelse av innebörd att föräldrar, som är tredjelandsmedborgare, till flyktingbarn eller barn med skyddsbehov i övrigt och som är utan medföljande vuxen, skall ha obligatorisk rätt till familjeåterförening.

Vid beredningen av utredningens förslag har man inom regeringskansliet, liksom beträffande bestämmelserna om uppehållstillstånd för make och barn, föreslagit att bestämmelsen görs oberoende av medborgarskap. Utredningen, som i detta slutbetänkande haft i uppgift att åstadkomma en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning, ansluter sig till det förslaget.

#### 8.4.3 Vuxna barn

**Förslag:** Upphållstillstånd får beviljas ett vuxet barn om barnet är ogift och det mellan barnet och referenspersonen finns ett beroende som inte kan tillgodoses på annat sätt. Beroendet, som kan finnas hos antingen referenspersonen eller föräldern, kan vara av personligt eller ekonomiskt slag.

(Möjligheterna att införa ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening med vuxna barn behandlas i kap. 10).

#### *Allmänt*

Detta avsnitt tar upp de allmänna villkoren för att anhörigkategorin myndiga, ogifta barn (vuxna barn) skall få uppehållstillstånd. Förslagen som lämnas omfattar i princip samtliga fall av familjeåterförening med vuxna barn. Liksom när det gäller föräldrar påverkas inte de

särskilda bestämmelserna i utlänningsförordningen om familjeåterförening med medborgare inom EES och i Schweiz.

Den nuvarande regleringen i 2 kap. 4 § första stycket 3 UtlL (5 kap. 3 § första stycket 4 NUtlL) är tillämplig även på familjeåterförening med vuxna barn. I vissa fall, nämligen då villkoret om hushållsgemenskap inte är uppfyllt, kan 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL (5 kap. 3 § andra stycket NUtlL) aktualiseras. Innebörden av bestämmelserna framgår av avsnitt 8.1.

När det gäller vilka allmänna villkor som bör gälla för vuxna barns möjlighet att få uppehållstillstånd kan i allt väsentligt hänvisas till de utgångspunkter utredningen tagit i avsnitt 8.4.1 för föräldrar.

#### *Anhörigkommitténs förslag i förhållande till familjeåterföreningsdirektivet*

Inte heller beträffande vuxna barn är familjeåterföreningsdirektivet bindande för medlemsstaterna. Någon anpassning av förslagen är således inte nödvändig här heller.

#### *Beroendeförhållande*

Med utgångspunkt i vad utredningen kommit fram till beträffande artikel 4.2 a familjeåterföreningsdirektivet (se avsnitt 8.4.1), avgör medlemsstaterna själva om familjeåterförening får ske med ogifta, myndiga barn och villkoren för detta. Artikel 4.2 b familjeåterföreningsdirektivet anger som möjligt villkor för familjeåterförening att de vuxna barnen på grund av ohälsa bevisligen inte kan försörja sig själva. Av ordalydelsen följer visserligen inte att det vuxna barnet måste vara försörjningsberoende av just föräldrarna eller en förälder (referenspersonen) i Sverige. Men villkoret bör enligt utredningens uppfattning tolkas så eftersom grunden för anknytningen hit är just föräldrarna. Vid en jämförelse med det nuvarande kravet på hushållsgemenskap kan villkoret synas restriktivt. Men direktivet anger inte att beroendet måste ha funnits redan tidigare i hemlandet. Utrymme ges för att ta hänsyn till att behovet kan ha uppkommit vid en senare tidpunkt. För att inte försämra möjligheterna för denna anhörigkategori att få uppehållstillstånd bör, liksom beträffande föräldrar, hänsyn också i fortsättningen tas till personliga, känslomässiga beroenden.

Sammanfattat anser utredningen att samma allmänna villkor bör gälla för föräldrars och vuxna barns rätt till återförening. Innebörden

av den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 3 e § NUtIL kommenteras utförligt i författningskommentaren, kapitel 14.

Det resonemang utredningen fört i avsnitt 8.4.1 om föräldrar som är sista länk har tillämplighet också beträffande vuxna barn som faller inom detta begrepp.

Liksom beträffande föräldrar innebär det förhållandet att man tar bort kraven på hushållsgemenskap och beroende redan i hemlandet att bestämmelsen om annan särskild anknytning till Sverige (2 kap. 4 § första stycket 4 UtL, 5 kap. 3 § andra stycket NUtIL) förlorar sin betydelse för vuxna barn. Ett vuxet barn som inte uppfyller de nya kraven i bestämmelsen som särskilt avser vuxna barn torde inte uppfylla villkoren som innebär att uppehållstillstånd får beviljas till den som har särskild anknytning till Sverige om det finns synnerliga skäl.

## 9 Villkoren för familjeåterförening med annan nära anhörig

### 9.1 Bakgrund

Som redan nämnts i avsnitt 8.1 är 2 kap. 4 § första stycket 3 UtlL (5 kap. 3 § första stycket 4 NUtlL) också tillämplig för andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen än föräldrar och vuxna barn. En kategori som faller under denna bestämmelse är sista länken, dvs. en utlänning som har samtliga nära släktingar i Sverige. Om kravet på hushållsgemenskap inte anses uppfyllt kan 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL (5 kap 3 § andra stycket NutlL), som är mera restriktiv, bli tillämplig. (För den närmare innebörden av nämnda bestämmelser hänvisas till redogörelsen i avsnitt 8.1).

Enligt de utgångspunkter som utredningen antagit i avsnitt 8.3 skall olika villkor för uppehållstillstånd gälla för föräldrar och vuxna barn jämfört med övriga nära anhöriga.

För kategorin övriga anhöriga innehåller familjeåterföreningsdirektivet inga bestämmelser.

### 9.2 Anhörigkommitténs förslag

Anhörigkommittén föreslog att det skulle krävas att det förelåg synnerliga skäl för att andra nära anhöriga än föräldrar och vuxna barn skulle få uppehållstillstånd (se kommitténs förslag till 2 kap. 6 § UtlL). Det förutsatte en mycket strikt praxis. Kommittén anförde att olika kulturer visserligen har olika familjegemenskaper och en splittring av gemenskapen kan för någon upplevas som besvärlig även om det rör perifera släktingar. En rimlig avvägning bedömde kommittén vara att återförening på grund av familjegemenskap borde anpassas till svenska familjeförhållanden. Som exempel på synnerliga skäl angavs att en person utgör sista länken. Det förutsattes dock att den person som blivit sista länk hade svårt att klara sig ensam i hemlandet. Som alternativ till återförening i



dessa fall framhöll kommittén möjligheten att upprätthålla familjekontakten genom att släktingarna besöker varandra i Sverige eller utomlands (SOU 2002:13 s. 207).

Kommittén föreslog också att anknytningspersonen (referenspersonen) som huvudregel skulle svara för släktingens försörjning för att uppehållstillstånd skulle beviljas.

### 9.3 Överväganden och förslag

**Förslag:** För att annan nära anhörig utanför kärnfamiljen än föräldrar eller vuxna barn skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening skall krävas att det finns synnerliga skäl.

(Försörjningskrav som villkor för att bevilja uppehållstillstånd i dessa fall behandlas i kap. 10.)

Utgångspunkterna för de förslag utredningen lämnar beträffande övriga nära anhöriga utanför kärnfamiljen är något annorlunda än vad som gäller beträffande föräldrar och vuxna barn. Familjeåterföreningsdirektivet innehåller nämligen inga bestämmelser om anhöriga utanför kärnfamiljen utöver föräldrar och vuxna barn. Direktivet styr därför inte på samma sätt utredningens förslag i denna del. I stället bildar nuvarande bestämmelser och utredningens övriga förslag utgångspunkt för vad som kan anses vara en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning.

Utredningen har som utgångspunkt att man bör göra en åtskillnad mellan, å ena sidan, föräldrar och vuxna barn och, å andra sidan, övriga anhöriga utanför kärnfamiljen. Till de senare hör t.ex. syskon, mor- och farföräldrar, kusiner, fastrar och mostrar. Utredningen anser att restriktivare villkor kan gälla för att dessa anhöriga skall få uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening. Det finns i och för sig inte några hinder mot att ha kvar nuvarande reglering i 2 kap. 4 § första stycket 3 eller 4 UtlL för denna anhörigkategori. Utredningen har emellertid beträffande anhörigkategorin föräldrar och vuxna barn kommit fram till att kravet på hushållsgemenskap bör tas bort. Ett skäl för detta är att nämnda villkor innebär ett krav på att beroendeförhållandet funnits redan i hemlandet. I likhet med Anhörigkommittén anser utredningen att utrymme bör ges för en friare bedömning i det enskilda fallet genom att hänsyn får tas till de skäl som sammantaget föreligger i ett ärende. Kravet på hushållsgemenskap bör därför tas bort även

beträffande kategorin övriga nära anhöriga. Villkoren för att denna kategori skall beviljas familjeåterförening bör, som en konsekvens av den familjerättsliga ställning de har, dock vara mycket restriktiva. Som Anhörigkommittén föreslagit bör synnerliga skäl föreligga för att uppehållstillstånd skall beviljas (a. bet. s. 207).

Några särskilda bestämmelser om att personer som är sista länken i princip alltid skall ha rätt till uppehållstillstånd, föreslår utredningen inte. Däremot innebär ett krav på synnerliga skäl att framför allt sista länken-fall kan komma i fråga för uppehållstillstånd. Vid bedömningen bör man exempelvis beakta den anhöriges ålder och levnadsförhållanden, hur väl de anhöriga upprätthållit kontakten samt omständigheter av humanitär art.

Utredningens förslag innefattar alltså en särskild bestämmelse avseende den som inte tillhör kärnfamiljen och inte heller är förälder eller vuxet barn men som ändå är att betrakta som anhörig. Bestämmelsens innebörd skiljer sig egentligen inte från bestämmelsen om att den som har särskild anknytning till Sverige får ges uppehållstillstånd om det finns synnerliga skäl. Med uttrycket *ha särskild anknytning* har avsetts bl.a. att man är anhörig till någon i Sverige. Utredningen finner emellertid det lämpligt och mera tydligt att uppehållstillstånd för den som är anhörig regleras särskilt och att villkoren avseende olika grupper av anhöriga samlas.

När de nuvarande kraven på att hushållsgemenskap och beroendeförhållande redan i hemlandet tas bort förlorar bestämmelsen om annan särskild anknytning till Sverige betydelse för den som är anhörig.

## 10 Försörjningskrav

### 10.1 Utgångspunkter

#### *Familjeåterföreningsdirektivet*

Familjeåterföreningsdirektivet innehåller bestämmelser om försörjningskrav. Artikel 7.1 a–c föreskriver att medlemsstaten *får* kräva att den som ansöker om familjeåterförening lägger fram bevis om att referenspersonen har bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden, en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, samt stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna skall bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och pensioner samt antalet familjemedlemmar.

Det kan således även här konstateras att familjeåterföreningsdirektivet inte är bindande för medlemsstaterna. Det står varje land fritt att ha försörjningskrav eller inte.

#### *Kommittédirektiven*

Kommittédirektivet 2003:181 föreskriver att de möjligheter som finns att införa ett försörjningskrav beträffande tredjelandsmedborgare skall utredas vid invandring för *andra* anhöriga än makar eller sambor i etablerade förhållanden samt minderåriga barn. Detta innebär att vad som skall utredas är möjligheterna att införa ett

försörjningskrav som villkor för att make och sambo i nyetablerade förhållanden samt föräldrar och vuxna barn skall kunna få uppehållstillstånd.

Som redan nämnts innebär emellertid utredningens tilläggsdirektiv 2004:171 att uppdraget utvidgas till att även ta ställning till villkoren för familjeåterförening för, beträffande tredjelandsmedborgare, även andra anhöriga än inom kärnfamiljen, föräldrar och vuxna barn. Bl.a. avses syskon eller mor- och farföräldrar. Tilläggsdirektivet innebär också att ställning skall tas till villkoren för familjeåterförening i andra fall oberoende av medborgarskapet hos referensperson eller anhörig.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att utredningen – förutom möjligheten att ha ett villkor om försörjningsförmåga – föreslår att vissa allmänna förutsättningar måste vara uppfyllda för att en utlänning skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening i Sverige. Dessa villkor hänför sig till bl.a. sådant som att ett krav på beroendeförhållande skall föreligga mellan referenspersonen och föräldrar eller vuxna barn. Frågorna behandlas i kapitel 6–9. Utredningen har alltså inte att förutsättningslöst överväga förslag som går ut på att utlänningar får rätt till uppehållstillstånd så snart han eller hon har visad försörjningsförmåga. En sådan lösning skulle innebära rätt till en i princip fri invandring, vilket inte står i överensstämmelse med grunderna för en reglerad invandring enligt utlänningslagstiftningen.

#### *Anhörigkommitténs förslag*

Anhörigkommittén har presenterat förslag till försörjningskrav vid anhöriginvandring i delbetänkandet Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13). För innebörden av förslaget i denna del och skälen för detta hänvisas till redovisningen ovan i kapitel 3.

## **10.2 Argumenten för och emot ett försörjningskrav**

### **10.2.1 Samhällskostnader**

<p><b>Bedömning:</b> Minskade kostnader för samhället torde vara det främsta argumentet för att som villkor för uppehållstillstånd införa ett krav på att utlänningens försörjning är tryggad. Många av de ekonomiska förmåner som samhället tillhandahåller, exempel-</p>
--

vis socialförsäkringsförmåner, skulle emellertid gälla även en person som uppfyllt ett eventuellt krav på att ha tryggad försörjning. Eftersom det inte finns någon underhållsskyldighet mot föräldrar och vuxna barn i Sverige skulle inte heller behovsprövade förmåner kunna nekas även om man har ett försörjningskrav i förhållande till dessa kategorier.

För svenska förhållanden skulle ett försörjningskrav därför endast få den effekten att det hindrar vissa anhöriga från att få uppehållstillstånd i Sverige.

Minskade kostnader för samhället torde vara det främsta argumentet för att som villkor för uppehållstillstånd införa ett krav på att utlänningens försörjning är tryggad. Frågan är dock vilka kostnader som kan minskas och hur mycket.

Det finns inledningsvis anledning att här något beskriva de huvudsakliga förmånerna i det svenska välfärdssystemet och förutsättningarna för den enskilde att komma i åtnjutande av dem.

### *Den generella välfärden*

Det svenska samhället är uppbyggt enligt principerna om en generell välfärd. Många av de ekonomiska förmåner som samhället tillhandahåller utges generellt till en viss kategori individer utan behovsprövning i de enskilda fallen. Dessa förmåner skulle alltså utgå även till en person som uppfyllt ett eventuellt krav på att ha tryggad försörjning.

Välfärdssystemet bygger på allmän hälso- och sjukvård och social omsorg, socialförsäkringar som ger ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp, ålderdom och till barnfamiljer samt ett grundläggande kompletterande skydd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt personer som är bosatta i landstinget. I viss utsträckning föreligger skyldighet att tillhandahålla vård även för dem som inte är bosatta i ett landsting (3 och 4 §§ hälso- och sjukvårdslagen [1982:763], HSL). Vården är finansierad av allmänna medel och vårdavgifter tas ut av patienterna med begränsade belopp (26 § HSL).

Den svenska socialförsäkringen är en allmän och obligatorisk försäkring. Den omfattar alla som är bosatta eller arbetar i Sverige. I socialförsäkringslagen (1999:799), SofL, skiljer man mellan bostättningsbaserade förmåner respektive arbetsbaserade förmåner

(1 kap. 1 § andra stycket SofL). De bosättningsbaserade förmånerna avser garantibelopp och bidrag. Dit hör förmåner såsom föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå (3 kap. 1 § SofL) samt barnbidrag, bostadsbidrag och bostadsbidrag till pensionärer, underhållsstöd och äldreförsörjningsstöd (3 kap. 2 § SofL). De arbetsbaserade förmånerna syftar till att kompensera inkomstförlust. Till dessa hör t.ex. sjukpenning, havandeskapspenning, föräldrapenning över lägstanivå, inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning, inkomstgrundad ålderspension och arbetsskadeförsäkring (3 kap. 4–5 §§ SofL).

För att få rätt till sociala förmåner krävs enligt de flesta författningar som finns på området att man är bosatt i Sverige. Kriterierna för att någon skall anses vara bosatt här i landet varierar mellan olika författningar. Gemensamt är dock att ledning för tolkningen av bosättningsbegreppet hämtas från reglerna i folkbokföringslagen (1991:481). Begreppet bosättning i hälso- och sjukvårdslagen har samma innebörd som i folkbokföringslagen och med begreppet bosatta i hälso- och sjukvårdslagen avses samma personkrets som i folkbokföringslagen (se Proposition 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag, m.m., s. 33 och 115). Bosättningsbegreppet i socialförsäkringslagen skiljer sig något från bosättningskravet i folkbokföringslagen. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att visats här under längre tid än ett år skall, om inte synnerliga skäl talar emot det, anses vara bosatt här (2 kap. 1 § andra stycket SofL). Den som arbetar i Sverige är, oberoende av bosättning, omfattad av de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna. En person som omfattas av svensk lagstiftning enligt reglerna i EG-förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen är försäkrad för samtliga förmåner som omfattas av EG-förordningen. Detta gäller oavsett om det rör sig om bosättnings- eller arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringslagen. Enligt EG-förordningen (EG) nr 859/2003 är den nyss nämnda förordningen tillämplig också på tredjelandsmedborgare under vissa förutsättningar.

*Behovsprövade förmåner*

Utöver rätten till de förmåner som följer av hälso- och sjukvårdslagen eller socialförsäkringslagen har, enligt socialtjänstlagen (4 kap. 1 § SoL), den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Bistånd enligt socialtjänstlagen är ett komplement till de generellt riktade ekonomiska stödsystemen för människor som av olika skäl är i behov av särskilt stöd. I lagen finns inga krav på bosättning eller uppehållstillstånd. Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär att kommunen har det yttersta ansvaret för att alla som vistas inom kommunens gränser, oavsett skälet till vistelsen. Däremot kan vistelsens art ha betydelse för det bistånd som ges. Bistånd enligt socialtjänstlagen är samhällets yttersta skyddsnät och utbetalas först efter att alla andra utvägar är uttömda. Det är ett individuellt behovsprövat stöd där hushållets gemensamma inkomster och utgifter ligger till grund för bedömningen av om bistånd skall utgå.

En annan ekonomiska förmån där den enskildes ekonomiska förmåga har betydelse är äldreförsörjningsstödet enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd. Äldreförsörjningsstödet är en inkomstprövad socialförsäkringsförmån för dem som inte har kvalificerat sig för en pension som räcker att leva av eller inte har någon alls. Vid prövningen beaktas makes inkomst (2 § lagen om äldreförsörjningsstöd).

Det skall i detta sammanhang noteras att det nu redovisade innebär följande. Om exempelvis en äldre förälder har ett vuxet barn här som har förmåga att försörja sin förälder så kan föräldern ändå inte nekas äldreförsörjningsstöd. Vidare kan ett vuxet barn som visserligen har föräldrar med goda inkomster ändå inte nekas bistånd enligt socialtjänstlagen.

*Vilka besparingar i samhällets kostnader kan göras med ett försörjningskrav?*

Redovisningen ovan leder till slutsatsen att även om ett försörjningskrav införs som villkor för familjeåterförening, så undgår man inte samhällets kostnader för många samhälleliga förmåner. Att

helt eller delvis undanta utlänningar från rätten till de förmåner samhället tillhandahåller enligt t.ex. socialförsäkringen skulle självfallet strida mot principen om allas lika värde och de värderingar välfärdssamhället vilar på.

Sociala förmåner utges i första hand som individuella rättigheter. Detta bygger på tanken att var och en skall kunna försörja sig själv. Ett försörjningskrav som riktas mot referenspersonen skulle, med något undantag, inte fylla funktionen att hindra en anhörigs möjligheter att ansöka om och få ekonomiskt behovsprövade förmåner. Så länge någon underhållsskyldighet inte finns mellan referensperson och den anhörige tas nämligen ingen hänsyn till den ekonomiska förmågan hos referenspersonen vid prövningen av om en ekonomiskt behovsprövad förmån skall utges till den anhörige.

Referenspersonens ekonomiska förmåga kan – under förutsättning att försörjningskrav införs för nyetablerad make eller sambo – däremot få betydelse för den hitkommande makens eller sambons möjligheter till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. I det fallet beaktas nämligen även sambos och makes (referenspersonens) förmåga. (Mellan makar finns en lagstadgad underhållsskyldighet enligt äktenskapsbalken).

Skulle försörjningskravet riktas *enbart* mot den anhörige är däremot möjligheterna att få ekonomiskt behovsprövade förmåner efter inresan mindre om försörjningskravet ansetts uppfyllt. Den anhörige bedöms då, åtminstone om ansökningarna om uppehållstillstånd och ekonomiskt behovsprövat bistånd ligger nära varandra i tiden, ha förmåga att försörja sig själv.

Den huvudsakliga minskningen av samhällets kostnader som utredningen kan se är att om ett försörjningskrav införs så kommer det att leda till att färre personer kan uppfylla villkoren för att få uppehållstillstånd i Sverige. Detta kan förväntas innebära mindre kostnader jämfört med om man inte har ett krav på försörjningsförmåga.

### 10.2.2 Betydelsen av att ett försörjningskrav tillämpas i andra länder

**Bedömning:** Förekomsten av ett försörjningskrav i andra länder kan tala för att införa villkoret i Sverige. Utredningen anser dock att det är ovisst om enbart förekomsten av ett försörjningskrav i andra länder i sig skulle få en styrande effekt på anhöriginvandringen till Sverige.



Anhörigkommittén har i sitt delbetänkande (SOU 2002:13) påpekat att andra länder inom unionen redan tillämpar ett försörjningskrav beträffande efterföljande invandring av anhöriga. Kommittén har därför dragit den slutsatsen att om villkoren för anhöriginvandring i Sverige väsentligt skulle avvika från andra länders, blir intresset av att invandra hit större. Kommittén har därför förordat att också Sverige bör införa ett försörjningskrav i dessa fall (a. bet. s. 219 f.).

Utredningen har inhämtat upplysningar från ett antal EU-stater om de tillämpar ett försörjningskrav och innebörden av ett sådant krav. Enligt den redovisning som finns i SOU 2005:15, kapitel 6 och i detta betänkandes kapitel 5, uppställer samtliga de tio länder som besvarat enkäten krav på försörjningsförmåga för att utlänningar skall få uppehållstillstånd i respektive land.

Betydelsen av att andra EU-stater tillämpar en ordning med försörjningskrav torde ha samband med vilka lösningar olika länder har när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd eller andra förmåner från samhället. De som bor i ett land som inte har en allmän skattefinansierad sjukvård måste naturligtvis själva avsätta medel att betala denna eller skaffa en privat sjukförsäkring. Samma behov finns inte i Sverige. Det är snarare det svenska samhällets uppbyggnad som ett välfärdssamhälle som har betydelse för valet av bösättningsland. I den mån Sverige tillhandahåller ekonomiska förmåner efter behovsprövning enligt gynnsammare villkor än andra EU-stater, skulle ett krav på visad försörjningsförmåga som villkor för uppehållstillstånd naturligtvis kunna motverka invandring och, följaktligen, anhöriginvandring. Denna typ av förmåner kommer då inte att tas i anspråk.

Sammanfattningsvis anser utredningen dock att det är ovisst om enbart förekomsten av ett försörjningskrav i andra EU-stater i sig skulle få en styrande effekt på anhöriginvandringen till Sverige. Givetvis finns det alltid en möjlighet att t.ex. flyktingar inför valet av asylland gör överväganden om var det i framtiden finns störst möjligheter att återförenas med sina familjemedlemmar. Om det är känt att Sverige överlag har gynnsamma villkor för anhöriginvandring, varav avsaknad av ett försörjningskrav är en faktor, kan det tänkbart påverka valet av land.

### 10.2.3 Vissa övriga principiella frågor

**Bedömning:** För ett försörjningskrav talar att ett sådant krav eventuellt kan bidra till att skenförhållanden inte återopas i uppehållstillståndsärenden.

Principen om sammanhållningen av kärnfamiljen talar emellertid mot att införa försörjningskrav för att medlemmar inom kärnfamiljen skall få uppehållstillstånd.

Den signalverkan ett försörjningsvillkor skulle ge om att den enskilde individen har ett försörjningsansvar för sig själv, är osäker.

Bland utländska medborgare finns grupper som redan är utsatta och har en svag ställning. Dessa kan få svårt att klara försörjningskravet. Hänsynen till redan utsatta grupper talar därför mot att införa det i svensk rätt.

Befintliga inkomstskillnader mellan kvinnor och män skulle leda till skillnader i möjligheten att ta hit en anhörig främst om referenspersonen är ensamstående. Jämställdhetsaspekter talar således också mot att försörjningskrav införs.

Faktorer som hänför sig till övergripande principer är också av betydelse i en analys av skälen för och emot ett försörjningskrav. *Sammanhållningen av kärnfamiljen* är en ledstjärna i familjeåterföreningsdirektivet (artikel 4.1). Principen gäller även enligt utlänningslagen för uppehållstillstånd på grund av anknytning för anhöriga inom kärnfamiljen. Trots att principen om kärnfamiljens sammanhållning gäller är det möjligt för medlemsstaterna att ställa krav på försörjningsförmåga beträffande denna anhörigkategori. Som redan framgått skall, enligt kommittédirektivet 2003:181, utredningen när det gäller kärnfamiljen enbart utreda möjligheten att ha försörjningskrav i snabbanknytningsfall.

Anhörigkommittén framhåller i sitt delbetänkande *Vår anhöriginvandring* (SOU 2002:13) som ett skäl för försörjningskrav att enbart förekomsten av ett sådant krav med åtföljande konsekvenser, ger en *signal* om att det är den enskilde individen som har försörjningsansvaret för sig själv och inte samhället (a.a. s. 220 och 229). Ett sådant argument får anses hållbart endast i den mån ett försörjningskrav i förlängningen verkligen motverkar att någon tar det svenska samhällets ekonomiska förmåner i anspråk. Som redan framhållits kan ett försörjningskrav i de flesta fall inte anses få den effekten. En annan sak är att om invandrarna har möjlighet och

förmåga att försörja sig själva, detta på sikt torde motverka behoven av att ta i anspråk ekonomiskt behovsprövade bistånd från samhället.

Utredningen anser emellertid att det är svårt att på förhand skaffa sig en riktigt säker kunskap om i vilken utsträckning ett försörjningskrav verkligen skulle komma att påverka enskildas vilja att försörja sig själva och, i förlängningen, val av bosättningsland. En tillförlitlig kännedom härom förutsätter nästan att en utvärdering sker beträffande effekten av ett redan infört försörjningskrav.

En annan allmän princip inom migrationsområdet är att *skenförhållanden bör motverkas*. Det följer även av artikel 16.2 b familjeåterföreningsdirektivet. Anhörigkommittén har framhållit att ett försörjningskrav skulle motverka skenförhållanden (a. bet. s. 220). Det ligger i sakens natur att om ett hinder i form av försörjningskrav ställs upp så minskar möjligheten och intresset av att kringgå utlänningslagstiftningen. Utredningens förslag bygger, liksom enligt gällande ordning, på att skenförhållanden skall motverkas. I den mån ett försörjningskrav beträffande make eller sambo i nyetablerat förhållande ytterligare skulle motverka skenförhållanden anser utredningen att det är en fördel.

Anhörigkommittén har framhållit att i de s.k. snabbanknytningsfallen kan ett försörjningskrav utgöra ett skydd för unga kvinnor här i Sverige som i dag kan behöva avbryta sin skolgång för att ingå *arrangerade äktenskap*. Också den omständigheten att det i dessa fall inte är fråga om en återförening talar, enligt kommittén, för ett försörjningskrav (se SOU 2002:13 s. 220). Utredningen anser att det i och för sig är riktigt att försörjningskravet i förlängningen kan få en sådan effekt i de nyss nämnda fallen. Den svenska rättsordningen godtar dock i princip arrangerade äktenskap som har sin grund i andra kulturer (se prop. 1999/2000:43 s. 40). Som skäl för att införa ett försörjningskrav beträffande make i nyetablerat förhållande bör, enligt utredningens uppfattning, därför inte åberopas önskan att motverka arrangerade äktenskap.

Vidare kan ifrågasättas det lämpliga i att införa ett försörjningskrav för *grupper som redan är utsatta och har en svag ställning* inom olika delar av samhället. Sysselsättningsgraden för utrikes födda är lägre än för infödda. Integrationsverket har i en rapport "Rapport Integration 2003" konstaterat att diskriminering med säkerhet är en viktig orsak till skillnaden på arbetsmarknaden mellan födda i Sverige och utrikes födda. Omfattningen av denna diskriminering är dock inte känd. Personer som är födda i Asien och Afrika har

lägre sysselsättningsgrad än andra. Påståendet gäller oavsett hur länge de varit i Sverige och oavsett kön, utbildning, ålder och civilstånd. Enligt rapporten har invandrade ofta kortare och osäkrare anställningsformer samt arbetsuppgifter som inte motsvarar den egna kompetensen. Vid nedskärningar drabbas invandrade först. Det kan således inte uteslutas att människor utestängs från arbetslivet av osakliga eller diskriminerande skäl. Detta kan enligt utredningen ses som ett argument mot att införa försörjningskrav för tredjelandsmedborgare.

Även *jämställdhetsaspekter* kan anläggas på frågan om försörjningskrav. Arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda personer i åldersgruppen 16–64 år är 63,3 procent för kvinnor och 70,9 procent för män. Till detta kommer kända generella löneskillnader. Dessa skillnader mellan kvinnor och män skulle oundvikligen leda till att ett försörjningskrav skulle drabba kvinnor hårdare, i synnerhet dem som är ensamstående och redan har en försörjningsbörd för hemmavarande barn.

### **10.3 Om ett försörjningskrav införs – i vilka fall skall det gälla?**

#### **10.3.1 Inledning**

För frågan om möjligheterna att införa ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring är det av betydelse att familjeåterföreningsdirektivet anger möjlighet att införa ett sådant villkor för familjeåterförening mellan tredjelandsmedborgare. I den mån man kommer fram till att ett försörjningskrav bör införas beträffande någon eller några anhörigkategorier som är tredjelandsmedborgare är det rimligt att detta får återverkningar även vid familjeåterförening mellan andra än tredjelandsmedborgare. Enligt utredningens uppfattning finns ingen anledning att ha försörjningskrav för vissa och inte för andra beroende på om den anhörige, t.ex. en tredjelandsmedborgare, anknyter till en svensk referensperson eller inte. I tilläggsdirektivet 2004:171 anges också att en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning skall eftersträvas.

### 10.3.2 Nyetablerade förhållanden

**Bedömning:** Ett försörjningskrav bör inte införas för att make eller sambo, vare sig i etablerade eller nyetablerade förhållanden, eller minderåriga barn skall få uppehållstillstånd. Något försörjningskrav bör heller inte gälla för utlänningar som avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en referensperson i Sverige.

En make eller sambo i ett nyetablerat förhållande torde vanligtvis vara i förvärvsarbetsande ålder. Det talar emot behovet av att ta i anspråk t.ex. ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Å andra sidan lär en nyetablerad partner inte kunna komma in på den svenska arbetsmarknaden omedelbart vid ankomsten till Sverige. Man bör dock ha i åtanke att en make eller sambo i ett etablerat förhållande, för vilken inte skall ställas krav på försörjningsförmåga, också torde ha motsvarande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Utredningen anser att en make eller sambo i förvärvsarbetsande ålder, oavsett om det rör ett etablerat eller nyetablerat förhållande, på sikt får antas få förvärvsförmåga. Men det finns alltid en risk för att frånvaron av etablering på den svenska arbetsmarknaden medför svårigheter för dessa personer att initialt försörja sig. I så fall kan paret behöva ta i anspråk ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Utredningen anser att detta är ett skäl som talar *för* möjligheten att införa ett försörjningskrav beträffande make eller sambo i ett nyetablerat förhållande. Försörjningskrav för etablerade förhållanden skall, som nämnts, inte utredas.

Som utredningen framhållit i avsnitt 10.2.1 är det också mera meningsfullt att ha ett försörjningskrav när det gäller familjeåterförening mellan makar och sambor. Bl.a. har makar en lagstadgad underhållsskyldighet mot varandra. Den härvarande makens eller sambons (referenspersonens) ekonomiska förmåga får även betydelse vid prövningen av om den hitkommande maken eller sambon har rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Det finns emellertid också skäl som talar *mot* en lösning med försörjningskrav som villkor för familjeåterförening mellan nyetablerade makar och sambor.

En make eller sambo tillhör kärnfamiljen. Påståendet har giltighet oavsett om förhållandet är nyetablerat eller inte. Motsvarande synsätt kan, om än inte med samma tyngd, läggas på personer som avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med

referenspersonen. Som utredningen redan konstaterat finns skäl att se annorlunda på dessa än vad gäller anhöriga utanför kärnfamiljen. Det får enligt utredningens uppfattning anses vara gynnsamt för den härvarande partnerns, referenspersonens, livssituation att kunna dela vardagen med sin make eller sambo. Vidare torde efter en tids vistelse i landet maken eller sambon omvänt bidra till samhälls-ekonomi genom de skatteintäkter som följer av arbete och konsumtion. I förlängningen torde det vara till fördel även för samhället i stort.

### 10.3.3 Föräldrar, vuxna barn och andra nära anhöriga

**Förslag:** Om ett försörjningskrav skulle införas bör det gälla för att anhöriga utanför kärnfamiljen, dvs. föräldrar, ogifta, myndiga barn och andra nära anhöriga, skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening.

Försörjningskrav skall dock inte gälla för att föräldrar till någon som är underårig flykting eller skyddsbehövande i övrigt och är utan medföljande vuxen skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening.

#### *Föräldrar*

Trots att ett försörjningskrav är svårt att förena med principerna för ett generellt välfärdssamhälle, är det i och för sig möjligt att ha försörjningsförmåga som villkor för uppehållstillstånd för både föräldrar och vuxna barn.

Enligt familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna emellertid inte uppställa krav på att försörjningen skall vara tryggad när det är fråga om anhöriga till en flykting (artikel 12.1). (Från denna huvudregel finns ett undantag för den situationen att familjeåterförening är möjlig i tredje land med vilket referenspersonen eller familjemedlemmen har särskild anknytning.) Enligt det förslag utredningen lämnat i delbetänkandet beträffande tredjelandsmedborgare, skall föräldrar till underåriga flyktingbarn eller andra skyddsbehövande barn utan medföljande vuxen ha en rätt till återförening. Med tanke på att flyktingbarnen och barn med annat skyddsbehov anses särskilt skyddsvärda ter det sig främmande för utredningen att förorda att villkor om försörjningsförmåga ställs upp i dessa fall.

Något försörjningskrav skall alltså inte kunna riktas mot vare sig barnet eller föräldrarna. Denna ordning bör tillämpas oberoende av barnets (referenspersonens) eller föräldrarnas medborgarskap, även om det i praktiken så gott som uteslutande lär blir fråga om en tillämpning på tredjelandsmedborgare.

Skäl kan också anföras för att inte ha något försörjningskrav alls i de situationer där referenspersonen är ett underårigt barn som rest in i Sverige utan föräldrarna och beviljats permanent uppehållstillstånd, t.ex. av humanitära skäl. Dessa fall omfattas emellertid inte av de särregler i familjeåterförordningen som gäller till skydd för flyktingar. I stället bör inriktningen vara att barn som inte har flyktingstatus eller är skyddsbehövande i övrigt återförenas med sina föräldrar utomlands (se prop. 1995/96:25 s. 111 f. och 250, jfr Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 411-2001, 412-2001 och 413-2001). Vidare är det tänkbart att föräldrar i dessa situationer har försörjningsförmåga.

När det är fråga om att utländska föräldrar till vuxna barn här i landet önskar en återförening med barnen är det tänkbart att de är medelålders eller äldre. I det senare fallet är de troligen inte längre yrkesverksamma. Utredningen har i avsnitt 8.5 föreslagit att möjligheterna till uppehållstillstånd för föräldrar skall vara villkorad av att det finns ett beroende mellan barn och förälder som är personligt eller ekonomiskt. Äldre föräldrar kan på goda grunder antas inte ha någon förvärvsförmåga. Grunden för återförening kommer i dessa fall i huvudsak att vara försörjningsberoende. Genom att som allmän förutsättning för anhöriginvandring ha just försörjningsberoende blir det naturligt att ha villkor om ett försörjningskrav, som i så fall kommer att riktas mot referenspersonen. Om inget försörjningskrav införs skulle, om uppehållstillstånd ges på grund av att försörjningsberoendet anses uppfyllt, det i realiteten innebära att föräldrarnas försörjning förutsätts bli tillgodosedd av bistånd från det svenska samhället. (En annan sak är att ett försörjningskrav, som framgått i föregående avsnitt, i praktiken ändå inte helt kan motverka möjligheterna för föräldrarna att efter inresan till Sverige få ekonomiskt bistånd av samhället). Även om föräldrarna fortfarande är i yrkesverksam ålder finns också en risk för att de inte lyckas komma in på arbetsmarknaden inom överskådlig tid.

*Mot* ett försörjningskrav talar att det enligt svensk rätt, föräldrabalken, inte finns någon underhållsskyldighet för barn gentemot sina föräldrar. Om ett försörjningskrav införs och vid exemplet att de härvarande barnen ensamma måste uppfylla villkoret, skulle det

innebära att barn som har utländska föräldrar kommer att behandlas olika i förhållande till personer som bor här i landet och har svenska föräldrar. En slags underhållsskyldighet kommer i praktiken att införas för barn gentemot utländska föräldrar. Påståendet har giltighet åtminstone om man inför en ordning som innebär att om försörjningskravet visar sig inte ha blivit uppfyllt, konsekvensen blir att uppehållstillståndet återkallas och föräldrarna utvisas.

Av betydelse för bedömningen av om ett försörjningskrav bör införas är också hur många föräldrar som inte är i arbetsför ålder som kommer hit. Andelen invandrare i ålderskategorien över 65 år för närvarande mycket liten. År 2002 invandrade endast 1 314 av totalt 63 795 och motsvarande siffra år 2003 var endast 1 470 stycken av totalt 64 087 personer (Källa: Statistisk årsbok för Sverige 2005, tabell 112). Med invandrare förstås här utländska medborgare som blir folkbokförda. Motsvarande siffror för tiden före införandet av den mera restriktiva lagstiftningen år 1997 var högre. T.ex. kom år 1995 2 714 personer ur denna åldersgrupp av totalt 45 887 invandrade (Källa: Statistisk årsbok 1997, tabell 67).

Utredningens förslag som innebär att det nuvarande kravet på hushållsgemenskap tas bort och ersätts med ett villkor om att ett beroendeförhållande skall finnas för att föräldrar skall få uppehållstillstånd (se avsnitt 8.5) förutses få till följd att antalet invandrade ur denna kategori ökar något. Enligt den konsultrapport som finns i bilaga 5 framgår att i ålderskategorin över 65 år kommer varaktigt 415 flera personer att invandra per år om inget försörjningskrav införs. Införs ett försörjningskrav blir motsvarande siffra cirka 340 personer per år. Inom denna ålderskategori ryms dock både föräldrakretsen och kretsen annan nära anhörig, t.ex. en äldre faster som är ett sista länken-fall. Om man också tar med ålderskategorin 55–64 år blir utfallet att 725 flera kommer utan ett försörjningskrav respektive 575 om ett sådant villkor införs. I den nyss nämnda ålderskategorin kan dock finnas anhörig som hör till kretsen vuxet barn. Det skall dock framhållas att konsultrapporten också visar att det under de tre första åren kommer betydligt flera i ålderskategorin 65 år och uppåt med hänsyn till det uppdämda behov som antas föreligga i fråga om önskemålet från föräldrar att få komma hit.

Beräkningarna av hur många flera som kan förmodas komma är förenade med stora osäkerhetsfaktorer. Så mycket står dock klart att oavsett om ett försörjningskrav införs eller inte, kommer utgifterna för äldreförsörjningsstödet och ekonomiskt bistånd enligt



socialtjänstlagen att öka, eftersom invandringen i ålderskategorin 55 och uppåt ökar.

Samhällsekonomiska skäl skulle här med viss styrka tala *för* att ett försörjningskrav bör införas.

### *Vuxna barn*

För vuxna barn kan liknande skäl för att ha ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening anföras som beträffande föräldrar. Familjeåterföreningsdirektivet förutsätter som förutsättning för återförening att det vuxna barnet har ett försörjningsberoende på grund av ohälsa (se artikel 4.2 b). Det kan enligt utredningens uppfattning antas att orsaken till att vuxna barn önskar återförening med föräldrar här i landet ofta har sin grund i sjukdom eller handikapp hos barnet. Det minskar i sin tur förutsättningarna för att själv kunna försörja sig. Barnet uppfyller därmed det av utredningen föreslagna allmänna villkoret för att få uppehållstillstånd, nämligen både personligt och ekonomiskt beroende. Det kan emellertid också vara fråga om ett äldre syskon, 18 år eller äldre, i en syskonskara.

Skäl finns för att påstå att vuxna barn kan komma att behöva ta i anspråk framför allt ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Möjligheterna till inträde på arbetsmarknaden lär, i vart fall initialt, vara begränsade för denna kategori. Samhället riskerar att över tiden åsamkas stora ekonomiska åtaganden, eftersom personer ur denna krets kan förväntas invandra i yngre ålder.

Mot att införa ett försörjningskrav beträffande vuxna barn talar – i likhet med vad som angetts ovan beträffande föräldrar – att därmed kommer en underhållsskyldighet i realiteten att införas för föräldrar gentemot vuxna barn som inte är svenska medborgare eller redan bor i Sverige. Någon underhållsskyldighet föreligger nämligen inte enligt föräldrabalken gentemot vuxna barn som redan bor i Sverige.

Det är, i likhet med vad som gäller föräldrar, här också av betydelse hur många vuxna barn som kan förväntas invandra. Detta påverkar i förlängningen de beräknade kostnaderna för samhället bl.a. när det gäller ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Det är inte möjligt att skilja ut de individer som tillhör anhörigkategorin vuxna barn bland personer i tänkbar ålder, 19–44 år, i den konsultrapport som finns i bilaga 5. I rapporten utgår man från att

de flesta inom denna åldersgrupp tillhör kategorin nyetablerad make eller sambo. Så mycket kan dock sägas att av det förmodade ökande antalet invandrare utanför kärnfamiljen är de flesta personer över 65 år. Det torde alltså röra sig om en liten andel vuxna barn varvid totalt sett denna anhörigkategori inte lär ha någon större inverkan på kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Sammanfattat anser utredningen dock att samhällsekonomiska skäl av viss styrka skulle kunna tala för att ett försörjningskrav bör införas beträffande ogifta myndiga barn, för det fall ett sådant krav över huvud taget skall införas.

#### *Andra nära anhöriga*

Utredningen har i avsnitt 9.3 förordat att som krav för att andra anhöriga utanför kärnfamiljen än föräldrar eller vuxna barn, t.ex. far- och morföräldrar, syskon och kusiner, skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening skall gälla att det föreligger synnerliga skäl. Innebörden härav är att endast i undantagsfall bör uppehållstillstånd ges.

Denna kategori får i förhållande till övriga anhörigkategorier vidkännas de mest restriktiva villkoren för att kunna få uppehållstillstånd för familjeåterförening. En följd av detta är att, om ett försörjningskrav införs beträffande föräldrar och vuxna barn så skall ett sådant villkor gälla även övriga anhöriga.

Inom denna yttre anhörigkrets finns bl.a. far- och morföräldrar. Dessa tillhör den äldre delen av befolkningen som kan förväntas behöva äldreförsörjningsstöd. Även t.ex. en äldre faster hör hit. Syskon och kusiner skall också kunna komma i fråga för uppehållstillstånd. I vilken utsträckning dessa kan förväntas ha förvärvsförmåga är okänt. Risken finns alltid att dessa personer inte omedelbart kan träda in på arbetsmarknaden och att ett behov av stöd från samhället uppkommer, främst då ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eller introduktionsersättning.

Personer inom ålderskategorin över 65 år i konsultrapporten, bilaga 5, omfattar både anhörigkategorin föräldrar och andra nära anhöriga. Det går därför inte att närmare ange t.ex. hur många äldre fastrar eller syskon som kan förväntas invandra. Inte heller i de yngre åldersklasserna går det att ange antalet, t.ex. kusiner. Då utredningen föreslår att det skall finnas synnerliga skäl för att

personer i denna kategori skall få uppehållstillstånd, bör det röra sig om ett fåtal uppehållstillstånd per år. De kan inte nämnvärt påverka samhällsekonomin och om ett försörjningskrav införs eller inte lär därför inte få någon större betydelse.

Ett annat sätt att se på denna kategori är att med hänsyn till att utredningen föreslår synnerliga skäl som en förutsättning för uppehållstillstånd, anse detta villkor som tillräckligt i sig. Mot en sådan lösning talar dock att det inte kan uteslutas att i vissa fall personer inom denna kategori skulle komma att behandlas välvilligare än föräldrar och vuxna barn, om de senare behöver visa försörjningsförmåga. Risken finns att i något fall försörjningskravet får till följd att ansökan om uppehållstillstånd avslås medan t.ex. en mera avlägsen släkting får bifall.

Sammanfattningsvis anser utredningen att skäl kan anföras för att övriga nära anhöriga också bör vidkännas ett försörjningskrav, om ett sådant över huvud taget införs.

#### 10.4 Om ett försörjningskrav införs – vilken innebörd skall det ha?

**Bedömning:** Om ett försörjningskrav införs bör försörjningen anses tryggad om det finns tillgång till stabila och regelbundna försörjningsmedel så att referenspersonen eller den anhörige inte behöver ta i anspråk ekonomiskt behovsprövat stöd av allmänna medel för att tillgodose grundläggande behov för livsuppehållet och bostadskostnaden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan lämpligen meddela närmare föreskrifter om vilket krav som skall ställas på den ekonomiska förmågan för olika fall.

##### 10.4.1 Utgångspunkter

När det gäller vad som faktiskt avses med ett försörjningskrav får, beträffande tredjelandsmedborgare, naturligen villkoren i artikel 7.1 i familjeåterföreningsdirektivet bilda utgångspunkten (angående villkoren se 10.1.1).

Villkoren i artikel 7.1 är utformade på så sätt att kravet på bostad, sjukförsäkring och försörjningsförmåga riktas mot referenspersonen. I delbetänkandet behandlas villkoren för att tredjelandsmedborgare

skall kunna få ställning som varaktigt bosatt i Sverige. En förutsättning är att sökanden kan försörja sig och, i förekommande fall, familjemedlemmar mot vilka det finns ett försörjningsansvar. Utredningen har i delbetänkandet uttryckt åsikten att med utgångspunkt i svenska förhållanden bör man vid bedömningen av försörjningsförmågan inte endast se till sökandens förmåga. Utredningen anser att också en familjemedlems försörjningsförmåga bör beaktas. Tanken är alltså inte att det skall vara ett oeftergivligt krav för att få ställning som varaktigt bosatt att sökanden måste visa på förmåga att kunna försörja både sig själv och familjemedlemmen, om den sist nämnde själv har sådan förmåga (se SOU 2005:15 s. 183).

Ett liknande resonemang kan föras beträffande ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening. Utredningen anser att det inte alltid måste krävas av referenspersonen att han eller hon *ensam* kan försörja den anhörige eller kan tillhandahålla sjukförsäkring och bostad. Med utgångspunkt i svenska förhållanden, där principen råder om att var och en skall kunna försörja sig själv, bör utrymme ges för att även beakta den anhöriges ekonomiska förmåga. Utredningen anser att en sådan ordning inte möter något hinder. Artikel 3.5 familjeåterföreningsdirektivet stadgar att direktivet är ett s.k. minimidirektiv. Tar man hänsyn också till den anhöriges ekonomiska förmåga bör det bidra till att lättare kunna uppfylla försörjningskravet. Detta blir förmånligare för den anhörige, eftersom möjligheterna att få uppehållstillstånd för familjeåterförening underlättas.

Det nyss förda resonemanget gäller de fall där det är fråga om familjeåterförening mellan tredjelandsmedborgare. Emellertid anser utredningen att, som redan nämnts, i syfte att uppnå en enhetlig reglering samma villkor bör gälla för familjeåterförening oberoende av medborgarskapet på referenspersonen eller den anhörige.

#### 10.4.2 Stabila och regelbundna försörjningsmedel

Stabila och regelbundna försörjningsmedel anser utredningen omfatta arbetsinkomster som inte är endast sporadiska från tillfälliga korttidsanställningar. Därför måste arbetsinkomster av tillsvidareanställning eller liknande anställning eller överskott från eget företagande av mera varaktig karaktär kunna påvisas. Utredningen anser att en tillsvidareanställning på heltid som genererar inkomster av viss storlek är en omständighet som i sig bör medföra att för-

sörjningsförmågan anses uppfyllt. Om lönen är låg eller på gränsen till vad som kan godtas, bör viss hänsyn tas till en eventuell framtida löneökning. Viss försiktighet måste iaktas beträffande tidsbegränsade anställningar. Det bör dock inte vara uteslutet att en sådan anställningsform godtas. Någorlunda säkra garantier måste i dessa situationer emellertid ges för att anställningsförhållandet kommer att förnyas, t.ex. genom återkommande projektanställningar.

Egenföretagare är svårare att bedöma, särskilt om rörelsen nyligen startats. Prognoser om storleken på det överskott näringsverksamheten kan ge är svåra att göra. Är däremot rörelsen etablerad sedan lång tid tillbaka eller hör hemma i en framgångsrik bransch, är prognosen lättare att göra.

Som försörjningskälla bör även säker avkastning av förmögenhetstillgångar, t.ex. från värdepapper eller fastigheter av viss volym i huvudsak godtas. Att den anhörige uppbär regelbunden pension som får tas med från utlandet, kan också innebära att försörjningsförmågan anses uppfyllt.

### 10.4.3 Behov av socialt bistånd

En del av försörjningskravet enligt familjeåterföreningsdirektivet är att det skall finnas stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och familjemedlemmarna utan hjälp från systemet för socialt bistånd.

Som redovisats ovan innebär den generella välfärden i Sverige att vissa förmåner inte förutsätter en prövning av sökandens ekonomiska förmåga. Utredningen anser att det då inte heller kan hävdas att en person uttrycker ett behov av "systemet för socialt bistånd" om han eller hon tar i anspråk en sådan förmån. I stället kan det tillskott som dessa förmåner innebär komma att beaktas vid bedömningen av försörjningsförmågan. Utredningen menar att relaterat till svenska förhållanden så bör det avgörande vara om sökandens eller referenspersonens ekonomiska situation är sådan att han eller hon behöver ta i anspråk ekonomiskt behovsprövat bistånd. Primärt blir det därför fråga om att göra en prognos av, om uppehållstillstånd ges, den anhörige eller referenspersonen kommer att behöva ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eller försörjningsstöd enligt lagen om äldreförsörjningsstöd.

Också rätten till bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag och enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till

pensionärer m.fl. är beroende av ekonomiska förhållanden. Rätten till bostadsbidrag eller bostadstillägg för pensionärer förutsätter en prövning av den enskildes ekonomiska förmåga. Bostadsbidraget har emellertid i dag såväl bostadspolitiska som familjepolitiska syften. Bidragets uppgift är att ge ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Det är vidare en viktig del i det ekonomiska familjestödet, som främst syftar till att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer i tider av stor försörjningsbörda (se Proposition 1995/96:186. Nya regler för bostadsbidrag, s. 19). Även systemet för bostadstillägg till pensionärer syftar till att tillgodose behovet av en tillfredsställande bostad. Bostadstillägget för pensionärer är dock ett individinriktat bostadsstöd av grundskyddskaraktär som utgör en del av det allmänna pensionssystemet. Bostadsbidraget är emellertid ett hushållsinriktat bostadsstöd av högkostnadsskyddskaraktär (se Proposition 2000/01:140. Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl., s. 30 f.).

Vid bedömningen av på vilken nivå försörjningsförmågan ligger i det enskilda fallet blir det naturligtvis mest intressant att se till så att inkomster eller andra ekonomiska tillgångar som den anhörige eller, om referenspersonen skall svara för utlänningens försörjning, den senare har räcker till det dagliga livsuppehållet. När det gäller förmågan att bekosta det egna boendet bör, med hänsyn till vad som ovan sagts om syftet med bostadsbidrag, en viss avvägning göras där hänsyn tas till om ekonomisk förmåga att bidra till bostadskostnaden helt eller nästan helt saknas. Detta kan givetvis vara ett tecken på att inkomsterna hos den anhörige eller referenspersonen är för låga för att försörjningskravet skall anses uppfyllt. Den omständigheten att bostadsbidrag utbetalas till referenspersonen, eller kan förväntas utgå till den anhörige, skall alltså inte ensam vara en faktor som medför att försörjningskravet inte anses uppfyllt.

#### 10.4.4 Storleken på försörjningsförmågan

Oavsett på vilket sätt den anhörige avser att försörja sig måste garantier finnas för att försörjningsförmågan har en viss minsta nivå. Anhörigkommittén anger i sitt delbetänkande SOU 2002:13 innehållet i försörjningskravet på följande vis (s. 221 ff.). Försörjningskravet anses uppfyllt om det vid det första tillfället utlänningen ansöker om uppehållstillstånd finns medel för att täcka vanliga

levnadskostnader. Med sådana kostnader avses, allt i enlighet med riksnormen för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen: Skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Därutöver bör, enligt kommittén, bostadskostnaden omfattas. En skälig levnadsnivå skall vara riktmärket och kommittén påpekar därför att riksnormen främst är avsedd för tillfälliga hjälpbehov.

I linje med tidigare argumentering anser utredningen att – om ett försörjningskrav införs – försörjningsförmågan skall bedömas med utgångspunkt i behovet av att ta i anspråk ekonomiskt behovsprövat bistånd från samhället.

Det finns redan nu normer utarbetade i författning som hänför sig till sättet att beräkna storleken av ett medelsbehov för att täcka löpande utgifter för det dagliga livsuppehållet och bostadskostnaden. Den som enligt 4 kap. 1 § SoL inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har, som redan nämnts, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning. Enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 SoL ges ekonomiskt bistånd för skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift, samt, enligt samma paragraf 2, för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Enligt andra stycket samma bestämmelse bestäms beloppen enligt punkten 1 med ledning av en riksnorm, se 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937). Enligt denna beräknas t.ex. en ensamstående vuxen behöva 2 590 kr och samboende 4 720 kr för personliga kostnader samt 770 kr respektive 870 kr för gemensamma hushållskostnader, allt per månad. I dessa schablonbelopp ingår inte kostnader för bl.a. läkar- eller tandvård eller glasögon. Boendet beräknas alltså för sig enligt en individuell prövning där den faktiska kostnaden och vad en låginkomsttagare normalt kan kosta på sig är faktorer av betydelse. Hänsyn tas också till kostnadsläget på bostadsorten.

Äldreförsörjningsstödet enligt lagen om äldreförsörjningsstöd skall beräknas så att den enskilde tillförsäkras dels en skälig levnadsnivå, dels en skälig bostadskostnad (4 §). Som en skälig levnadsnivå anges en tolftedel av 1,294 gånger prisbasbeloppet för den som är ogift (4 249 kr) och till en tolftedel av 1,084 gånger prisbasbeloppet för den som är gift (3 559 kr), allt per månad. Dessa belopp omfattar – förutom utgifter för sådant som ingår i

riksnormen för bistånd enligt socialtjänstlagen – även kostnader för hushållsel, hemförsäkring, läkarvård och läkemedel upp till högkostnadsskyddet, viss tandvård, skäliga resekostnader och nyanskaffning av husgeråd och möbler (Proposition 2000/01:136 Äldreförsörjningsstöd, s. 25 f.). (Riksnormen för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen tar sikte på mera tillfälliga behov medan äldreförsörjningsstödet förutsätts bli långvarigare). En skälig bostadskostnad vid beräkning av äldreförsörjningsstödet uppgår per månad till högst 5 870 kr för en ogift och 2 935 kr för den som är gift. Äldreförsörjningsstödet är lika med det belopp med vilket den enskildes inkomster understiger nyss nämnda normer (8 §).

I 7 kap. 5 § utsökningsbalken finns bestämmelser om att gäldenären får tillgodoräkna sig ett förbehållsbelopp för att täcka vanliga levnadskostnader samt ett särskilt belopp för bostadskostnad vid utmätning i lön. Beloppet, som bestäms med ledning av ett normalbelopp av Skatteverket, är för ensamstående gäldenär 4 183 kr i månaden, för sammanlevande makar och därmed jämställda 6 910 kr i månaden och för varje barn 2 219 kr i månaden till och med det kalenderår då barnet fyller sex år och 2 555 kr i månaden för tid därefter. Normalbeloppen omfattar alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnaden. Med levnadskostnader avses här utgifter för kost, kläder, tvätt, hygien, gas, hushållsel, telefon, TV-avgifter, försäkringsavgifter, fackföreningsavgifter och andra medlemsavgifter samt mindre utgifter för tillfälliga behov. Om skäl föreligger kan kronofogdemyndigheten göra avvikelser från normalbeloppen. T.ex. kan tillägg till normalbeloppet göras för kostnad till följd av sjukdom. Den faktiska bostadskostnaden är utgångspunkten vid beräkning av förbehållsbeloppet, dock med avdrag för eventuellt förekommande bostadstillägg och bostadsbidrag. Beträffande egen bostadsfastighet beaktas räntekostnader och nödvändiga driftkostnader medan amortering på bostadslån beaktas i skälig omfattning. För bostadsrättslägenhet anses i princip månadsavgiften vara bostadskostnad, dock att vid lån till insatsen räntekostnader och skälig amortering beaktas om lägenheten pantförskrivits för lånet. Om bostadskostnaden inte är känd, kan kronofogdemyndigheten med ledning av kostnadsläget på orten beräkna kostnaden för en bostad av skälig storlek för gäldenären (7 kap. 4 § utsökningsförordningen, jfr Skatteverkets allmänna råd [SKV A 2004:29] och Skatteverkets föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. under år 2005 [SKVFS 2004:32]).



När det gäller vilken nivå som är lämplig för att försörjningskravet skall anses uppfyllt bör framhållas att familjeåterförening innebär att den anhörige starkare knyts till Sverige. Med hänsyn härtill bör försörjningskravet utformas så att utsikter finns för den anhörige att kunna försörja sig mera varaktigt. Riksnormen för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen tar sikte på försörjningsbehov av tillfällig art. Utredningen anser därför att denna inte enbart bör vara normerande för försörjningsförmågan. Hänsyn måste även tas till sådana utgifter som anges under 4 kap. 3 § första stycket 2 SoL, bl.a. hushållsel, försäkringar och bostad. Normen bör snarare anknyta till förbehållsbeloppen vid utmätning i lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Om den anhörige är en förälder över 65 år kan normerna enligt 4 § lagen om äldreförsörjningsstöd vara lämpliga utgångspunkter.

Det innebär konkret att för den anhörige måste finnas disponibla medel av sådan omfattning som motsvarar förbehållsbeloppet för en ensamstående och ett särskilt förbehåll för bostadskostnaden enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken.

Det är naturligtvis tänkbart att referenspersonen eller den anhörige inte ensam kan uppfylla försörjningskravet. I så fall får en fördelning göras mellan dem. Vid bedömningen görs då en prövning av om det sammanlagt finns försörjningsmedel som når upp till beloppsnivåerna enligt utsökningsbalken alternativt lagen om äldreförsörjningsstöd.

Utredningen anser, i likhet med vad som föreslagits i delbetänkandet beträffande försörjningskrav för tredjelandsmedborgare som önskar att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige, att det bör ankomma på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att i förordning utforma de närmare villkoren för nivån på försörjningskravet. Migrationsverket skall som första instans pröva om villkoren för uppehållstillstånd för familjeåterförening är uppfyllda. Det är därför lämpligt att verket utformar de krav som bör ställas på försörjningsförmågan (se utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 a § tredje stycket UtlL).

#### 10.4.5 Behovet av sjukförsäkring

Som framgått i avsnitt 10.1.1 är det möjligt att ha ett villkor om sjukförsäkring för att tredjelandsmedborgare skall få familjeåterförening (artikel 7.1 b familjeåterföreningsdirektivet). Utredningen

har i avsnitt 10.2.1 redogjort för vilka förutsättningarna är för att man skall få tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige. En person som är att anse som bosatt här i landet omfattas av rätten till den skattefinansierade hälso- och sjukvården enligt 3 § HSL. Bosättningskravet kommer nästan uteslutande vara uppfyllt för de anhöriga som får uppehållstillstånd för familjeåterförening. Den som arbetar här omfattas dessutom bl.a. av rätten till sjukpenning (3 kap. 4 § 1 SofL).

På grund av det ovan anförda anser utredningen att behov av att införa krav på att den som ansöker om uppehållstillstånd för familjeåterförening här skall ha en sjukförsäkring inte finns. Det är visserligen tänkbart att någon inte får permanent uppehållstillstånd omedelbart. Bl.a. kan med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt i vissa fall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges. Om det understiger tolv månader har den anhörige inte rätt till sjukvård som inte är akut (3 och 4 §§ HSL). Utredningen finner ändå inte skäl att som krav uppställa att en sjukförsäkring är ordnad.

#### 10.4.6 Bostadskravet

Enligt artikel 7.1 a familjeåterföreningsdirektivet får krav ställas på referenspersonen att denne skall visa att det finns en lämplig bostad för referenspersonen och familjen.

Den lösning utredningen föreslår om innebörden av försörjningskravet innebär att det finns utrymme för att bekosta en bostad som är tillräcklig för referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar.

Utredningen bedömer därför att något krav på att visa att det finns en bostad av viss storlek och standard inte behövs.

#### 10.5 Bör ett försörjningskrav förses med undantag?

<p><b>Bedömning:</b> Om ett försörjningskrav införs som villkor för att anhöriga skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening, bör något undantag från villkoret inte finnas.</p>
--

### 10.5.1 Bakgrund

En ordning med ett försörjningskrav kan tänkbart utformas så att det förses med undantag.

Anhörigkommittén har föreslagit att försörjningskravet förses med undantag. Kommitténs förslag innebär att en undantagssituation kan anses föreligga om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl tar här sikte på särskilda personliga förhållanden eller ofrivillig arbetslöshet. Till de förra hör enligt förslaget att anknytningspersonen är flykting eller annan skyddsbehövande som inte vistats i landet länge eller är ett underårigt barn (se SOU 2002:13 s. 224 f.).

Av remissvaren över delbetänkandet kan utläsas kritik bl.a. mot att ofrivillig arbetslöshet hos referenspersonen kan medföra undantag från försörjningskravet. Någon remissinstans har förutsatt att undantaget närmast kommer att bli huvudregel. I remissomgången har även framhållits att anknytningspersoner med låga arbetsinkomster inte får förmånen av undantagen och heller inte får hit sin anhörige.

### 10.5.2 Överväganden

Utredningens ståndpunkt är att ett försörjningskrav – om det införs – inte skall gälla för kärnfamiljen och inte heller för föräldrar till underåriga barn som är flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt och som är utan medföljande vuxen.

Ett undantagsvillkor kan också relateras till andra faktorer än den anhörige. Arbetslöshet, oförutsedda sjukdomar eller andra ömmande skäl är exempel på sådana faktorer. För att syftet med ett försörjningskrav skall uppnås – att motverka, framför allt, den anhöriges behov av ekonomiskt behovsprövat stöd från samhället för sin försörjning – får ett undantag inte urholka huvudregeln. Att redan vid en första ansökan godta arbetslöshet t.ex. hos referenspersonen som ett skäl för undantag innebär enligt utredningens uppfattning en risk för sådan urholkning.

För anhörigkategorierna föräldrar och vuxna barn kan själva grunden för rätten till uppehållstillstånd vara just att det finns ett försörjningsberoende av den härvarande referenspersonen. Om någon försörjningsförmåga inte finns hos referenspersonen eller den anhörige och undantag från försörjningskravet medges, skulle det innebära att det redan brister i den allmänna förutsättningen för att

bevilja uppehållstillstånd. Utredningen anser att det på grund härav inte finns skäl för undantag från försörjningskravet. Ett ytterligare argument mot att förse ett försörjningskrav med undantag är att det skulle tynga hanteringen av ärendena om uppehållstillstånd hos beslutande myndighet.

Det kan naturligtvis alltid hävdas att undantag bör medges i ömmande fall. T.ex. är det tänkbart att den härvarande referenspersonen på grund av sjukdom önskar att återförenas med en förälder här i landet av känslomässiga skäl. Om ett försörjningskrav införs som villkor för att bevilja uppehållstillstånd kommer en återförening inte alltid att kunna ske.

Sammanfattningsvis anser utredningen dock att om ett försörjningskrav införs några undantag inte bör medges från detta villkor.

## 10.6 Bör en kontroll ske av om ett försörjningskrav uppfylls?

**Bedömning:** Om ett försörjningskrav införs som villkor, bör en prövning av villkoret göras enbart första gången en anhörig ansöker om uppehållstillstånd för familjeåterförening. Någon senare omprövning av om villkoret fortfarande är uppfyllt med följd att uppehållstillståndet kan återkallas bör inte ske.

### 10.6.1 Bakgrund

Om försörjningskravet inte anses uppfyllt vid ansökningstillfället kommer ansökan om uppehållstillstånd att avslås. När en ansökan om uppehållstillstånd utmynnar i att tillstånd beviljas inställer sig frågan om en kontroll sedan bör ske av att försörjningskravet faktiskt fullgörs och vilka konsekvenserna bör vara om så visar sig inte vara fallet.

Det är fullt tänkbart att nöja sig med en prövning vid ett första ansökningstillfälle och, om försörjningsförmågan anses uppfyllt, omedelbart bevilja uppehållstillstånd utan att ha möjlighet till omprövning av villkoret och till återkallelse av uppehållstillståndet om försörjningskravet visar sig inte ha uppfyllts.

Som framgått ovan (avsnitt 10.3.3) förordade Anhörigkommittén en sådan kontroll.

## 10.6.2 Överväganden

Det finns i och för sig skäl för att ha ett system som innebär att en omprövning av att försörjningskravet verkligen uppfyllts sker efter en viss tid. Syftet med uppehållstillstånd för familjeåterförening är företrädesvis en mera permanent bosättning här i landet. Ett omprövningsförfarande skulle innebära att man måste ta ställning till under hur lång tid ett uppehållstillstånd kan villkoras av att försörjningskravet anses fullgjort. I sammanhanget måste också hänsyn tas till de kostnader som återkommande omprövningar av uppehållstillstånden skulle innebära. Dessa måste vägas mot de eventuella besparingar som samhället gör genom att i fortsättningen inte behöva betala ut ekonomiska förmåner. Beräkningarna av dessa besparingar kan bli svåra att göra.

Av större betydelse är enligt utredningens uppfattning konsekvenserna av att försörjningskravet visar sig inte ha blivit uppfyllt. Om förutsättningarna för det beviljade uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda skall tillståndet återkallas och den anhörige utvisas. Det är uppenbart att detta många gånger skulle leda till klart stötande resultat. Av viss betydelse är också att en utlänning efter fem år kan ansöka om och få svenskt medborgarskap, s.k. naturalisation (11 § lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap). Därefter gäller under alla förhållanden inget försörjningskrav.

Sammanfattningsvis anser utredningen att prövningen av om försörjningskravet är uppfyllt bör ske endast vid ett tillfälle, nämligen vid den första ansökan om uppehållstillstånd. Med en sådan ordning undgår man kostnader för ett omprövningsförfarande. Vidare behöver man inte återkalla uppehållstillståndet och utvisa någon som vistats i landet en tid och inrättat sitt liv härefter. Den av utredningen föreslagna ordningen för hur försörjningskravet bör prövas ger garantier för att det redan från början görs en grundlig utredning av försörjningsförmågan. Om villkoret inte anses uppfyllt leder ansökan till avslag. Systemet blir förutsebart. Ingenting hindrar heller att ett avslagsbeslut åtföljs av en ny ansökan. Givetvis skall ett uppehållstillstånd kunna återkallas om det förekommit vilseledande beträffande försörjningsförmågan (se 7 kap. 1 § NUtIL).

## 10.7 Sammanfattande synpunkter

**Bedömning:** Vid en vägning för och emot ett införande av ett försörjningskrav finner utredningen sammanfattningsvis att ett försörjningskrav blir mycket svårt att förena såväl med de principer om generell välfärd som präglar det svenska samhället som med allmänna rättvise- och jämställdhetsprinciper.

Den argumentering som förts ovan om möjligheterna att införa ett försörjningskrav utmynnar i att skäl kan anföras såväl för som mot att ha ett sådant villkor för familjeåterförening.

Skälen för att införa ett försörjningskrav är uteslutande samhällsekonomiska. De grundar sig på tanken att kostnadsbesparingar görs om ett villkor om försörjningsförmåga hindrar en anhörig från att få uppehållstillstånd om hon eller han förväntas ta i anspråk ekonomiskt behovsprövade förmåner.

Redogörelsen ovan visar emellertid att ett försörjningskrav är svårt att förena med de principer det svenska välfärdssamhället vilar på liksom principerna om lika rätt och jämställdhet. Tanken är att envar skall kunna försörja sig själv. Möjligheterna att kunna ta ekonomiska och andra förmåner från samhället i anspråk är en individuell rättighet. Det framstår därför som motsägelsefullt att införa ett försörjningskrav i syfte att förhindra eller motverka att ekonomiska förmåner tas i anspråk. Ett försörjningskrav måste för att vara trovärdigt också vara förenat med konsekvenser om det inte uppfylls. Det skulle, som ovan angetts, då kunna leda till stötande resultat, som då exempelvis en åldrig anhörig skulle utvisas till ett ovisst öde på grund av referenspersonens försämrade ekonomi. En sådan ordning kan aldrig accepteras i Sverige. Utredningen kan därför sammantaget inte förorda att ett försörjningskrav införs.