

Regeringens proposition

1999/2000:43

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Prop.
1999/2000:43

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 januari 2000

Göran Persson

Maj-Inger Klingvall
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

En utlänning som gifter sig eller inleder ett samboförhållande med någon som bor här i landet skall ha en principiell rätt att bosätta sig här. Samtidigt är det mycket viktigt att så långt möjligt söka förhindra att uppehållstillstånd beviljas, när det kan misstänkas att någon av parterna i förhållandet kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar.

Utgångspunkten innan ett uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning genom äktenskap/sammanboende bör vara att bedöma, om det är fråga om ett seriöst förhållande eller inte. I normalfallet krävs det att såväl sökanden som referenspersonen hörs muntligen. Om särskilda skäl talar mot att tillstånd ges, skall ansökan kunna avslås, trots att förhållandet i sig framstår som seriöst. Ett sådant skäl kan vara att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. För att någon riskbedömning skall kunna göras, krävs det att kontrollen av framför allt referenspersonerna ökar. Om det finns särskilda skäl till det, skall därför utdrag ur polisens register kunna hämtas in om den i Sverige bosatta partnern.

Ordningen med uppskjuten invandringssprövning, som innebär att permanent uppehållstillstånd beviljas först efter ett eller flera tidsbegränsade tillstånd, är en väsentlig del av regelsystemet för de personer som söker uppehållstillstånd i Sverige på grund av en inte tidigare etablerad anknytning till en här bosatt make, maka eller sambo. Den ordningen skall behållas och till skillnad mot i dag framgå direkt av utlänningslagen. Uppskjuten invandringssprövning bör i normalfallet tillämpas under två år.

Fortsatt uppehållstillstånd skall kunna beviljas trots att förhållandet upphört inom tvåårstiden för den uppskjutna invandringssprövningen, om

sökanden eller sökandens barn utsatts för våld eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid. Den regleringen skall framgå av utlänningslagen.

En utgångspunkt skall vidare vara att Sverige även i fortsättningen skall ha ett principiellt krav på att uppehållstillstånd för andra än skyddsbehövande skall ha beviljats före inresan. Undantag skall dock kunna göras om utlänningen har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det skäligen inte kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

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

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) ...	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.....	11
2.4	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ...	12
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor	13
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	15
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande och flyktingar m.fl.	16
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1720) om civilt försvar.....	17
3	Ärendet och dess beredning	18
4	Nuvarande ordning	19
4.1	Gällande rätt	19
4.1.1	Bakgrund.....	19
4.1.2	Särskilda regler för nordbor och EU-medborgare.....	20
4.1.3	EU:s resolution mot skenäktenskap	21
4.1.4	Internationella förhållanden i övrigt.....	21
4.1.5	Den materiella prövningen.....	22
4.1.6	Uppskjuten invandringssprövning	23
4.1.7	Krav på uppehållstillstånd före inresan.....	24
4.2	Konsekvenserna av lagändringarna den 1 juli 1995 enligt Utlänningsnämndens utvärdering.....	28
4.3	Anknytningsutredningens undersökningar	29
4.3.1	Genomgång av ärenden hos Invandrarverket..	29
4.3.2	Genomgång av ärenden hos Utlänningsnämnden.....	30
4.3.3	SCB:s undersökningar.....	31
5	Utgångspunkter för regeringens överväganden	32
6	Prövning av ansökan	37
6.1	Seriositetsprövningen	37
6.2	Arrangerade äktenskap	39
6.3	Risk för våld eller kränkning i förhållandet	41
6.4	Kontroll genom utredningar och registerutdrag	43
6.5	Information till sökanden om den i Sverige bosatta personen.....	46
6.6	Samhällsinformation till sökanden	48
7	Upphållstillstånd med uppskjuten invandringssprövning.....	50

8	Fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört	52	Prop. 1999/2000:43
9	Upphållstillstånd efter inresan.....	55	
10	Namnbyte från Statens invandrarverk till Migrationsverket	60	
11	Genomförande och ekonomiska konsekvenser.....	61	
12	Författningskommentar.....	61	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Upphållstillstånd på grund av anknytning (SOU 1997:152).....	67	
Bilaga 2	Lagförslag i relevanta delar i betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)	70	
Bilaga 3	Sammanfattning i relevanta delar av betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)	74	
Bilaga 4	Lagförslag i relevanta delar i betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)	76	
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Upphållstillstånd på grund av anknytning (SOU 1997:152) samt i sammanhanget relevanta delar av betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) .	80	
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag.....	81	
Bilaga 7	Lagrådets yttrande.....	84	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 januari 2000	86	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

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

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹

dels att i 1 kap. 2 §, 2 kap. 7 och 13 §§, 3 kap, 6 och 7 §§, 4 kap. 4, 5, 12, 14 och 15 §§, 5 kap. 1², 2³, 3⁴, 4, 5⁵, 6 och 7 §§, 6 kap. 9⁶, 16⁷, 17⁸, 19⁹, 22¹⁰ och 31¹¹ §§, 7 kap. 2, 3¹², 4, 5, 6¹³, 7¹⁴, 7 a¹⁵, 11¹⁶, och 15 §§, 8 kap. 7¹⁷, 8¹⁸, 9, 10, 11¹⁹, 12²⁰, 13²¹ och 17²² §§ samt 11 kap. 1²³ och 6 §§, orden ”Statens invandrarverk” och ”Invandrarverket” skall bytas ut mot ”Migrationsverket,

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 4 §²⁴

Uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats

Uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 1999:456.

³ Senaste lydelse 1999:456.

⁴ Senaste lydelse 1998:1567.

⁵ Senaste lydelse 1996:1379.

⁶ Senaste lydelse 1998:1567.

⁷ Senaste lydelse 1997:432.

⁸ Senaste lydelse 1997:432.

⁹ Senaste lydelse 1997:432.

¹⁰ Senaste lydelse 1997:432.

¹¹ Senaste lydelse 1997:432.

¹² Senaste lydelse 1996:1379.

¹³ Senaste lydelse 1995:74.

¹⁴ Senaste lydelse 1995:74.

¹⁵ Senaste lydelse 1997:432.

¹⁶ Senaste lydelse 1996:1379.

¹⁷ Senaste lydelse 1995:773.

¹⁸ Senaste lydelse 1996:1379.

¹⁹ Senaste lydelse 1998:1567.

²⁰ Senaste lydelse 1998:1567.

²¹ Senaste lydelse 1998:1567.

²² Senaste lydelse 1998:1567.

²³ Senaste lydelse 1996:1379.

²⁴ Senaste lydelse 1996:1379.

Nuvarande lydelse
 uppehållstillstånd för bosättning
 här,

Föreslagen lydelse
 uppehållstillstånd för bosättning
 här, *om makarna eller samborna*
stadigvarande sammanbott utom-
lands,

2. en utlänning som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

3. en utlänning som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och som ingått i samma hushåll som den personen,

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

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

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

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

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

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

Uppehållstillstånd får också ges till en utlänning som

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

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

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

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

4 d §

En utlänning som med stöd av 4 § andra stycket beviljas uppehållstillstånd på grund av familjanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tids-

4 e §

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

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

Har ett förhållande upphört, får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,

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

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

5 §²⁵

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

Detta gäller dock inte om

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

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

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här med stöd av 4 a § eller enligt 3 kap. 4 §,

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

3. en ansökan om

²⁵ Senaste lydelse 1996:1379.

3. det annars finns synnerliga
skäl.

4. det annars finns synnerliga
skäl.

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

En utlänning får beviljas
uppehållstillstånd trots vad som
sägs i första stycket
— om utlänningen enligt 4 §
första stycket 1, 2, 3 eller 4 eller 4
§ andra stycket 1 eller 2 har stark
anknytning till en person som är
bosatt i Sverige, och
— om det inte skäligen kan
krävas att utlänningen återvänder
till ett annat land för att ge in
ansökan där.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs att i 6¹, 9, 9 a², 11³, 12⁴ och 14 a⁵ §§ lagen (1950:382)⁶ om svenskt medborgarskap orden ”Statens invandrarverk” och ”Invandrarverket” skall bytas ut mot ”Migrationsverket”.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

¹ Senaste lydelse 1998:1453.

² Senaste lydelse 1991:1574.

³ Senaste lydelse 1995:774.

⁴ Senaste lydelse 1995:774.

⁵ Senaste lydelse 1991:1574.

⁶ Lagen omtryckt 1984:682.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom

Härigenom föreskrivs att i 26 §¹ lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom orden ”Statens invandrarverk” och ”Invandrarverket” skall bytas ut mot ”Migrationsverket”.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

¹ Senaste lydelse 1993:205.

2.4 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att i 14 kap. 7 §¹ sekretesslagen (1980:100)² ordet ”Statens invandrarverk” skall bytas ut mot ”Migrationsverket”.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

¹ Senaste lydelse 1997:454.

² Lagen omtryckt 1992:1474.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor

Härigenom föreskrivs att lagen (1987:813)¹ om homosexuella sambor skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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

1. lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem,
2. ärvdabalken,
3. jordabalken,
4. 10 kap. 9 § rättegångsbalken,
5. 4 kap. 19 § första stycket utsökningsbalken,
6. inkomstskattelagen (1999:1229),
7. lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt,
8. bostadsrättslagen (1991:614),
9. lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer,
10. 5 kap. 18 § tredje stycket fastighetsbildningslagen (1970:988),
11. 10 § insiderlagen (1990:1342),
12. 14 kap. 3 §, 4 § tredje stycket och 8 § tredje stycket vallagen (1997:157),
13. 36 § första stycket lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval, m.m.,
14. 4 § lagen (1997:159) om brevröstning i vissa fall,
15. 10 kap. 18 §, 11 kap. 2, 15 och 16 §§, 12 kap. 7 och 8 §§ samt 16 kap. 7 och 9 §§ föräldrabalken,
16. säkerhetsskyddslagen (1996:627),
17. lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar,
18. lagen (1993:737) om bostadsbidrag,
19. 35 § andra stycket 19. 35 § andra stycket socialtjänstlagen (1980:620), *samt* socialtjänstlagen (1980:620),
20. 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). 20. 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), *samt*
21. 2 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529).

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

¹ Senaste lydelse 1999:1257.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.
2. Föreskrifterna såvitt avser punkterna 6 och 15 i sin lydelse enligt lagen (1998:1665) om ändring i lagen (1998:858) om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor skall tillämpas till och med 2001 års taxering.
3. Föreskrifterna såvitt avser punkten 6 skall tillämpas från och med 2002 års taxering.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs att i 2 och 3 §§ lagen om särskild utlänningskontroll (1991:572) ordet "Statens invandrarverk" skall bytas ut mot "Migrationsverket".

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande och flyktingar m.fl.

Härigenom föreskrivs att i 2, 3, 3 a¹ 4, 6, 15, 22² och 24³ §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande och flyktingar m.fl. orden "Statens invandrarverk" och "Invandrarverket" skall bytas ut mot "Migrationsverket".

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

¹ Lydelse enligt prop. 1999/2000:42

² Senaste lydelse 1997:1103.

³ Senaste lydelse 1994:971.

2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1720) om civilt försvar

Härigenom föreskrivs att i 8 kap. 13¹ § lagen (1994:1720) om civilt försvar ordet ”Statens invandrarverk” skall bytas ut mot ”Migrationsverket”.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

¹ Senaste lydelse 1999:949.

3 Ärendet och dess beredning

Efter beslut av regeringen i februari 1996 tillkallade dåvarande statsrådet Leif Blomberg nuvarande regeringsrådet Marianne Eliason som särskild utredare med uppdrag att undersöka hur man kan undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person, när risken bedöms som påtaglig att den utländska medborgaren kommer att utsättas för misshandel eller annan kränkande behandling av den här bosatta personen. Utredningen, som antog namnet Anknytningsutredningen (A 1996:01), lade i november 1997 fram betänkandet Uppehållstillstånd på grund av anknytning (SOU 1997:152).

Efter beslut av regeringen förordnade dåvarande statsrådet Pierre Schori i februari 1997 ordförande och ledamöter i en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bl.a. ta ställning till en ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt viss översyn av utlänningslagen. Kommittén antog namnet Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden, NIPU (UD 1997:04).

Regeringen beslutade i februari 1998 att lämna över Anknytningsutredningens betänkande till NIPU för beaktande. I beslutet anförde regeringen att Anknytningsutredningens förslag hade ett nära samband med den del av NIPU:s uppdrag som syftade till att ta ställning till möjligheten att få uppehållstillstånd efter inresan i de fall familjeanknytning åberopas.

NIPU lade i februari 1999 fram sitt slutbetänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16).

En sammanfattning av Anknytningsutredningens betänkande och dess lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. En sammanfattning i relevanta delar av NIPU:s betänkande och dess lagförslag finns i *bilagorna 3* och *4*. Betänkandena har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr UD1999/310/MAP).

Statens invandrarverk har i skrivelse den 8 oktober 1999 anhållit att verkets namn skall ändras till Migrationsverket.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 1 december 1999 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*.

Lagrådets synpunkter berörs i författningskommentaren.

De förslag till lagändringar som föranleddes av förslaget om namnbyte för Statens invandrarverk har inte varit föremål för Lagrådets granskning. Dessa ändringar är inte av den beskaffenheten att de bör granskas av Lagrådet.

4 Nuvarande ordning

4.1 Gällande rätt

4.1.1 Bakgrund

Sedan lång tid tillbaka har den utomnordiska invandringen till Sverige under de flesta år dominerats av personer som fått tillstånd på grund av anknytning genom äktenskap eller sammanboende eller som medföljande minderåriga barn. Endast under år med särskilt allvarliga konflikter i form av krig eller inbördeskrig har den asylrelaterade invandringen varit större än anknytningsinvandringen, senast under några år under 1990-talet till följd av konflikterna i f.d. Jugoslavien.

Invandringen av personer med skyddsbehov ligger utanför den reglerade invandringen. Invandringsregleringen avser därför till stor del make, maka och sambo samt minderåriga barn till personer som bor här i Sverige.

Man brukar säga att Sverige har haft en reglerad invandring sedan år 1968. Det var först då, genom prop. 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken, som principiella överväganden när det gäller invandringen togs upp och riktlinjer lades fast för invandringspolitiken. De principiella övervägandena i den propositionen styr i stort fortfarande svensk invandringspolitik även om numera inte bara nordbor utan även EU-medborgare omfattas av andra regler. I propositionen erinrades bl.a. om Sveriges skyldighet att ta emot flyktingar. Vidare uttalades att omfattningen av övrig invandring måste bestämmas också med hänsyn till situationen på arbetsmarknaden och till våra möjligheter att erbjuda bostäder, utbildning, sjuk- och hälsovård och social omvårdnad i övrigt. Till invandringen av humanitära skäl hänfördes i propositionen också invandringen av anhöriga till dem som redan bor här. Familjemedlemmar borde således enligt 1968 års riktlinjer få resa in och vistas här även om de saknade bostad och försörjning.

Huvuddelen av invandrarna vid slutet av 1960-talet utgjordes av arbetskraftsinvandrare. Det är därför naturligt att de konkreta förslagen i 1968 års riktlinjer främst berörde arbetskraftsinvandrare. För denna kategori infördes dels krav på att arbetsstillstånd i princip skulle ha beviljats före inresan (ett sådant principiellt krav hade visserligen införts redan två år tidigare men utan att få något större genomslag), dels en mer strikt bedömning av behoven på arbetsmarknaden än tidigare. Det var således fråga om försök att begränsa invandringen av denna kategori med hjälp av såväl materiella som formella regler. Det dröjde dock ett par år innan de nya begränsningarna av arbetskraftsinvandringen fick fullt genomslag.

Begränsningarna av arbetskraftsinvandringen ledde under början av 1970-talet till försök att på olika sätt kringgå de nya reglerna. Främst skedde det genom skenäktenskap och skenförhållanden. Dåvarande regler och praxis innebar nämligen att tillstånd regelmässigt beviljades för den som var gift eller sambo med någon här bosatt och oavsett om ansökan gjordes före eller efter inresan. Det innebar i sin tur att de flesta som ville ha uppehållstillstånd i Sverige och som inte kunde få det på annat sätt

reste in och därefter ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknäring. Prop. 1999/2000:43

För att komma till rätta med problemen med skenäktenskap och skenförhållanden vidtogs under de följande åren en rad olika åtgärder.

4.1.2 Särskilda regler för nordbor och EU-medborgare

År 1954 träffades en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om en gemensam nordisk arbetsmarknad. Samtidigt träffades överenskommelse om befrielse för medborgare i dessa länder från kravet på att ha pass, arbets- och uppehållstillstånd vid vistelse i de övriga avtalslutande länderna. Senare anslöt sig också Island till överenskommelsen.

Den fria rörligheten inom EU innebär bl.a. att EU-medborgare har en principiell rätt att flytta till ett annat EU-land under förutsättning att de har sin försörjning tryggad i det landet – genom eget arbete eller på annat sätt. Till skillnad från nordbor är EU-medborgare formellt endast undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd; om vistelsen i Sverige överstiger tre månader måste de ha uppehållstillstånd. EU-reglerna gäller även för medborgare i de länder som är anslutna till EES-avtalet. Det gäller emellertid för närvarande endast Island, Liechtenstein och Norge. Medborgare i Island och Norge har som framgått i sin egenskap av nordbor en mer långtgående rätt att flytta till Sverige än EU-medborgare. Invandringen från Liechtenstein är försumbar. I denna proposition används endast begreppen EU-regler och EU-medborgare även när de länder som är anslutna till EES-avtalet berörs.

Rätten att flytta till ett annat EU-land gäller även EU-medborgarens nära anhöriga, oavsett medborgarskap. När det gäller anhöriga får EU-reglerna därför betydelse även när det gäller anhöriga till nordbor. En i Sverige bosatt finsk medborgare har således en principiell rätt att få hit sin make eller maka oavsett medborgarskap. Den rätten gäller oavsett om ansökan görs före eller efter inresan i Sverige. EU-reglerna gäller enligt ordalydelsen bara dem som har ingått äktenskap. Eftersom Sverige tillåter sambor till egna medborgare att bosätta sig här har emellertid även sambor till EU-medborgare samma rätt. Medborgare i medlemsstaterna får nämligen inte diskrimineras. Upphållstillstånd beviljas för fem år.

Rätten till familjeåterförening enligt EU-reglerna gäller enbart EU-medborgare som flyttat till ett annat EU-land. EU-medborgare som bor kvar i sitt hemland har således ingen på EU-rätten grundad rätt till familjeåterförening. En i Sverige bosatt finsk medborgare har som nämnts en principiell rätt att få hit sin make eller maka men den rätten gäller således inte på samma sätt en i Sverige bosatt svensk medborgare. Rätten för en svensk medborgare att få hit sin make eller maka regleras enbart av den svenska utlänningslagstiftningen.

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

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

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

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

Medlemsstaterna skall beakta resolutionen vid alla förslag till ändring av sina nationella lagar. Dessutom skall de sträva efter att anpassa sin nationella lagstiftning till resolutionen före den 1 januari 1999.

4.1.4 Internationella förhållanden i övrigt

Liksom i Sverige domineras invandringen till övriga EU-länder av familjeanknytningsfall. I alla större invandringsländer upplever man skenäktenskap som ett stort problem. I dessa länder har man också vidtagit ungefär samma åtgärder som man gjort i Sverige för att försöka motverka skenäktenskap. I de flesta europeiska länder liksom i de stora transoceana invandringsländerna (Australien, Canada och USA) har man således krav på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan och tillämpar olika system för uppskjuten invandringsprövning. I de flesta länder har man dessutom – till skillnad från i Sverige – krav på att bostadsfrågan skall vara löst och försörjningen vara tryggad, i vart fall när det gäller anhöriga till andra än flyktingar. Det är också vanligt att man måste ha varit bosatt i det land man invandrat till en viss minsta tid för att kunna ansöka om familjeåterförening.

En allmän trend är att kravet på uppehållstillstånd före inresan skärps. I Danmark antogs således i juli 1998 ett lagförslag som innebär att uppehållstillstånd efter inresan i princip inte kan beviljas på grund av anknytning, om inte sökanden redan har uppehållstillstånd i Danmark på annan grund, exempelvis ett uppehållstillstånd för en tidsbegränsad vistelse. För uppehållstillstånd på grund av anknytning till andra än infödda danskar, nordbor och EU-medborgare samt personer som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande krävs också att partnern i Danmark åtar sig att svara för sökandens försörjning.

4.1.5 Den materiella prövningen

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

2 kap. 4 § UtL ändrades senast den 1 januari 1997, när kretsen av anhöriga som kan komma i fråga för uppehållstillstånd närmare angavs direkt i lagtexten. Regeringen framhöll i prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv att rätten till familjeåterförening måste vara en självklar och grundläggande del i vår invandringspolitik. Denna rätt borde enligt regeringen utformas så att uppehållstillstånd *får* beviljas för vissa anhöriga. Undantag skulle annars få lov att göras i lag för en rad situationer där det trots att det rör sig om medlemmar av kärnfamiljen inte alltid är rimligt att tillstånd beviljas.

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

Månggifte accepteras inte och inte heller förhållanden mellan minderåriga. Tidigare krävdes endast att ett äktenskap skulle vara giltigt enligt tillämplig lag och att ingen av parterna längre skulle vara skolpliktig. Det innebar i många fall i praktiken en 16-årsgräns. Numera krävs i princip att båda parterna skall ha uppnått svensk myndighetsålder för att uppehållstillstånd skall beviljas på grund av äktenskap eller sammanboende.

Enligt 2 kap. 4 § UtL skall vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt paragrafen beaktas om utlänningsen kan förväntas föra

en hederlig vandel. Även styrkta vandelsanmärkningar kan därför leda till att en ansökan avslås. Hänsyn till rikets säkerhet kan också leda till avslag trots att anknytningen i sig bedöms som seriös.

Fram till mitten av 1970-talet accepterades den som ingått äktenskap med någon här bosatt person som invandrare utan någon närmare utredning om förhållandet. I mitten av 1970-talet utfärdade emellertid Statens invandrarverk anvisningar till polisen om att båda parter skulle höras vid ett och samma tillfälle men var för sig. Frågor skulle ställas om var och när parterna träffats, var de bodde och arbetade m.m. Dessutom ställdes ofta några frågor om exempelvis släktingar för att söka få fram vilken kännedom parterna hade om varandra, allt i syfte att underlätta bedömningen av om det var fråga om ett seriöst förhållande.

På senare tid har Invandrarverket övergett den tidigare ordningen där båda parter hördes muntligen och var för sig vid den första ansökan. I stället godtas en utredning som innebär att referenspersonen i Sverige skriftligen får besvara ett antal frågor. Muntlig utredning med båda parter förekommer normalt först i samband med förlängningsansökan. Tyngdpunkten ligger därför inte längre på prövningen i samband med den första ansökan.

4.1.6 Uppskjuten invandringsprövning

Från att tidigare ha accepterat make eller maka till en här bosatt person som invandrare redan i samband med första ansökan började Statens invandrarverk under 1970-talets första år att ge tidsbegränsat tillstånd under tre månader de första gångerna. Invandrarverkets styrelse uttalade i mars 1975 att tillstånd borde ges för tre månader åt gången under nio månader – ett år. Att det kunde vara nödvändigt att ge flera korta tillstånd berodde enligt styrelsen på svårigheterna att utreda om det rörde sig om ett seriöst förhållande eller en konstruktion. I juni 1977 beslöt Invandrarverkets styrelse att den som beviljades tillstånd på grund av s.k. snabb anknytning inte skulle accepteras som invandrare förrän efter två års vistelse med tillstånd. Tillståndet skulle då tidsbegränsas till sex månader de fyra första gångerna. Med anledning av flera motioner tog arbetsmarknadsutskottet i bet. 1979/80:AU27 upp problemet med skenäktenskap och uppskjuten invandringsprövning. Utskottet uttalade att principen med uppskjuten invandringsprövning tillkommit för att stävja det missbruk som förekommit och att man inte kunde avstå från att behålla systemet med att under de första åren ge uppehållstillstånd för endast kortare tid. Arbetsmarknadsutskottets betänkande godkändes av riksdagen, som därmed sanktionerade den praxis som införts av Invandrarverket.

Invandrapolitiska kommittén föreslog i sitt betänkande Invandringspolitiken Förslag (SOU 1983:29) att systemet med uppskjuten invandringsprövning borde behållas när det var fråga om s.k. snabba anknytningar, dvs. fall där parterna känt varandra endast under en kortare tid. Prövotiden borde enligt kommittén liksom tidigare vara två år. I prop. 1983/84:144 Invandrings- och flyktingpolitiken anförde föredragande statsrådet med anledning av kommitténs förslag bl.a. följande (s. 73 f.):

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

Det är samtidigt uppenbart att ordningen med uppskjuten invandringsprövning för den utlänning som berörs kan medföra allvarliga svårigheter i de fall då förhållandet mellan parterna försämras eller bryts före tvåårstidens utgång. Den utpressningsliknande situation som utlänningen då kan hamna i, liksom den risk som kvinnor i vissa fall löper att bli socialt utstötta vid en utvisning till hemlandet, är exempel på detta. I praxis tas emellertid avgörande hänsyn till sådana omständigheter i det enskilda fallet, främst om utlänningen har misshandlats eller annars blivit illa behandlad under sammanboendet, om det finns barn i förhållandet, om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet och om han eller hon har hunnit bli väl etablerad i arbetslivet. Det är självfallet angeläget att undvika sådana beslut som framstår som stötande för den allmänna rättskänslan. Jag anser vidare att det finns skäl att i något högre grad än nu låta utlänningen få stanna kvar i Sverige när förhållandet har upphört före tvåårstidens utgång.

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

Systemet med uppskjuten invandringsprövning har därefter vid många tillfällen kritiserats såväl i den allmänna debatten som i motioner i riksdagen. Kritiken har framför allt inriktats på att särskilt kvinnor av rädsla för att bli utvisade kan känna sig tvingade att stanna kvar i förhållanden, där de blir misshandlade eller på annat sätt illa behandlade. De ovan citerade motiven i prop. 1983/84:144 har dock varje gång riksdagen behandlat frågan ansetts väga tyngst och någon ändring av ordningen med uppskjuten invandringsprövning har inte skett. Den praxis som lades fast genom uttalandena i propositionen tillämpas därför fortfarande.

Frågan behandlades senast av riksdagen i anslutning till propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25). Regeringen uttalade där att nuvarande system med uppskjuten invandringsprövning borde behållas när det gäller förhållanden där parterna känt varandra endast en kortare tid. Socialförsäkringsutskottet ansåg i sitt betänkande Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (bet. 1996/97:SfU5) att något tillkännagivande till regeringen inte var påkallat med anledning av ett antal motioner i frågan. Utskottet hänvisade till att utredningen (A 1996:01) om möjligheterna att i anknytningsärenden använda belastningsuppgifter om i Sverige bosatta personer skulle komma att behandla också frågan om uppskjuten invandringsprövning.

4.1.7 Krav på uppehållstillstånd före inresan

Här behandlas endast förhållandena *före* lagakraftvunnet beslut i frågan om uppehållstillstånd.

Av 2 kap. 5 § UtL följer att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige i normalfallet skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. Från huvudregeln finns dock några undantag. I 2 kap. 5 § tredje

stycket UtIL stadgas således att uppehållstillstånd får beviljas efter inresan med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1–4 UtIL, om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen hade skett före inresan i Sverige.

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

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

2. en utlänning som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

3. en utlänning som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och som ingått i samma hushåll som den personen, eller

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

I de flesta fall där undantagsregeln aktualiseras rör det sig om anhöriga som avses i punkterna 1 eller 2 ovan och särskilt då anknytning genom äktenskap eller sammanboende enligt punkten 1. Punkten 4 kan avse såväl anknytning till Sverige genom tidigare vistelse här som anknytning till en person, men där anknytningen inte helt fyller de krav som ställts upp i punkterna 1–3 (se även föregående avsnitt, 4.1.5).

Bakgrunden till de nuvarande bestämmelserna är följande. Ett principiellt krav på att arbetstillstånd skulle vara ordnat före inresan i landet hade som nämnts införts redan år 1966. Längre gällde dock att uppehållstillstånd kunde beviljas även efter inresan. I sitt betänkande Ny utlänningslag (SOU 1979:64) föreslog Utlänningslagkommittén att det borde införas ett generellt krav på att även uppehållstillstånd skulle ha beviljats före inresan i landet. Förslaget fick ett brett stöd bland remissinstanserna. I prop. 1979/80:96 anslöt sig regeringen till kommitténs ståndpunkt. Föredraganden anförde bl.a. följande i propositionen (s. 32).

Den nuvarande möjligheten att under vistelse här som turist få till stånd en fullständig prövning av en ansökan om tillstånd att arbeta och bosätta sig här i Sverige medverkar till att handläggningen av utlänningsärenden tar lång tid. Det är ett allmänt omvittnat faktum att väntetiden för de berörda utlänningarna innebär en betydande psykisk press, bl.a. med hänsyn till att de i stor utsträckning är hänvisade till socialhjälp för sitt uppehälle och till sysslolöshet. Hotet om ett slutligt avslag på ansökningen och återsändande till hemlandet upplevs alltmer pressande ju längre vistelsen här har varat och ju starkare samhörigheten har blivit med Sverige genom personliga anknytningar och på annat sätt. Verkställigheten av ett avlägsnandebeslut blir på motsvarande sätt långt mer ingripande och svårare att uthärda än om avgörandet hade kommit kort efter inresan.

I propositionen framhölls vidare att vissa undantag måste göras från denna huvudregel. Undantag måste således enligt föredraganden göras – förutom för skyddsberättigade – för de klara familjesammanföringsfallen. Härmed avsågs då främst den situationen att en make, maka eller minderåriga barn kommer hit för att förena sig med den andra maken eller maken respektive med föräldrarna.

Bestämmelserna om att uppehållstillstånd i princip skall vara ordnat före inresan i landet fördes i stort sett oförändrade över till 1989 års utlänningslag. I prop. 1988/89:86 Ny utlänningslag m.m. gavs några exempel på när särskilda skäl borde kunna anses föreligga för att bevilja

uppehållstillstånd efter inresan vid nyetablerade förhållanden. När det gäller anknytning genom äktenskap eller sammanboende anförde föredraganden (s. 149) att ansökan borde kunna beviljas om det kunde antas att utlänningen skulle bli förhindrad att på nytt lämna sitt land om han eller hon återvände dit. Vidare borde enligt föredraganden tillstånd kunna beviljas en utlännings som ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här i landet bosatt person, som han eller hon redan hade eller väntade barn med.

Den praxis som utvecklades innebar bl.a. att – när en anknytning genom äktenskap eller sammanboende uppkommit efter inresan i Sverige – det för att uppehållstillstånd skulle beviljas krävdes antingen att parterna sammanbott cirka ett år eller att de hade eller väntade barn tillsammans.

Den lagreglering och praxis som redovisats ovan kom att kritiseras på flera punkter i den allmänna debatten. Socialförsäkringutskottet tog också vid ett par tillfällen upp frågan med anledning av motioner i ämnet. I bet. 1993/94:SfU27 ansåg utskottet att det fanns anledning för regeringen att skyndsamt se över hur anknytningar som uppkommer under asyltid eller därefter hanteras och att överväga förändringar. Detta gav riksdagen som sin mening regeringen till känna.

Regeringen tog därefter upp frågan i prop. 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen m.m. Regeringen framhöll där (s. 42 f.) bl.a. följande:

De skäl som tidigare anförts som motiv för att uppehållstillstånd i princip skall ha beviljats före inresan i Sverige --- är alltså giltiga. Kravet utgör ett viktigt led i upprätthållandet av en reglerad invandring. Det framstår också som rimligt att den som kommit hit för en kortare vistelse men som under besöket i Sverige träffar någon som han eller hon vill dela sitt liv med återvänder hem för att från hemlandet ge in en ansökan om tillstånd för bosättning här och där avvaktar svar på ansökan. Det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige bör därför finnas kvar.---

Det är i och för sig riktigt att det vid rättstillämpningen kan uppstå en viss skillnad beroende på om den utlännings som söker tillstånd åberopar anknytning till en svensk medborgare eller till en medborgare i ett annat EES-land som vistas här med tillstånd. I det senare fallet ger EU-medlemskapet eller EES-avtalet rätt till uppehållstillstånd och denna rätt finns även när ansökan görs efter inresan. Skillnaden kommer emellertid att minska genom de förslag som nu läggs fram om att vidga möjligheterna till uppehållstillstånd efter inresan. Det måste också beaktas att ett av syftena med Europeiska unionen och EES-avtalet är att underlätta arbetskraftens fria rörlighet inom EU och EES-området. Att dessa regler i enstaka fall får till följd att anhöriga tredjelandsmedborgare får en automatisk rätt till uppehållstillstånd som inte är förenlig med de principer som i övrigt tillämpas för invandringspolitiken är knappast skäl att ändra de senare reglerna. Syftet med reglerna om att tillstånd skall sökas före inresan och den uppskjutna invandringssprövningen är som framgått av den tidigare redogörelsen att undvika kringgåendet av de principer som gäller.

Regeringen anser dock att de undantagsbestämmelser i lagen som anger när uppehållstillstånd får beviljas efter inresan har kommit att få en alltför snäv utformning. Det gäller framför allt i de fall utlänningen söker asyl här men efter någon tid också åberopar familjeanknytning som skäl för bosättning i Sverige. Det framstår som stötande att någon som söker uppehållstillstånd efter inresan i landet, och som uppenbart skulle ha beviljats tillstånd om prövningen gjorts före inresan, skall tvingas återvända till ett kanske avlägset hemland för att därifrån ge in ansökan.

Tillämpningen av undantagsbestämmelsen har på denna grund blivit föremål för allvarlig kritik i den allmänna debatten. Att medborgare i EES-staterna numera generellt kan få en ansökan om uppehållstillstånd prövad efter inresan utgör vidare ett skäl för att liberalisera bestämmelserna för medborgare även i andra stater. Möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan i Sverige bör därför vidgas så att de omfattar de fall där det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan.

Regeringen framhöll vidare i den nämnda propositionen att undantag från huvudregeln även i fortsättningen borde göras i de fall som tidigare angetts, således bl.a. när utlännningen efter inresan ingått äktenskap med eller inlett ett samboförhållande med någon här bosatt eller parterna har eller väntar barn tillsammans. Regeringen fortsatte sedan (s. 62):

Till skillnad mot vad som tillämpas i dag bör i det senare fallet i fortsättningen något krav inte ställas på att parterna skall ha sammanbott viss tid. Det avgörande bör i stället, som utredningen föreslagit, vara om förhållandet kan bedömas vara seriöst och om det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen skett före inresan i Sverige. Den omständigheten att parterna känt varandra endast en kort tid kan dock givetvis medföra att anknytningen inte bedöms vara av sådan karaktär att det framstår som uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan. Tveksamhet när det gäller sökandens skötsamhet och hederlighet kan också medföra att det inte är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts från ett annat land. Liksom hittills bör s.k. uppskjuten invandringstillstånd tillämpas när tillstånd beviljas på grund av ett äktenskap eller sammanboende som varat endast en kortare tid.

Socialförsäkringsutskottet godtog i bet. 1994/95:SfU16 förslaget i propositionen på denna punkt. Utskottet påpekade att förslaget innebar att prövningen skulle avse hur den anknytning som förelåg vid beslutstillfället skulle ha bedömts om prövningen avsett en utlännings som inte vistades i Sverige. Utskottet framhöll vidare att huvudregeln att uppehållstillstånd skall ha erhållits före inresan i Sverige var nödvändig för en reglerad invandring. Det var enligt utskottet viktigt att de nya undantagsreglerna inte missbrukades. Utskottet förutsatte därför att regeringen noga skulle följa tillämpningen av den nya ordningen.

Lagändringarna som innebar vidgade möjligheter att efter inresan få uppehållstillstånd på grund av anknytning trädde i kraft den 1 juli 1995.

Praxis enligt Utlänningsnämndens utvärdering av lagändringarna den 1 juli 1995

Regeringen gav i juni 1996 Utlänningsnämnden i uppdrag att i samråd med Statens invandrarverk redovisa hur bestämmelserna om kravet på uppehållstillstånd före inresan – såväl före som efter lagakraftvunnet beslut – kommit att tillämpas efter de nämnda lagändringarna den 1 juli 1995. Utlänningsnämnden redovisade uppdraget den 31 oktober 1996.

Ett första krav för att uppehållstillstånd skall beviljas efter inresan är självfallet att det kan bedömas vara fråga om ett seriöst förhållande. Utlänningsnämnden har i sin utvärdering angett de faktorer som därutöver i praxis vägs in vid bedömningen av om det skall kunna anses uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan. Det gäller följande.

Förhållandets varaktighet. Som framgått av redovisningen ovan skall enligt prop. 1994/95:179 något krav inte ställas upp på att parterna skall ha sammanbott viss tid. Som nämnden påpekar framgår det emellertid av propositionen att ett mycket kortvarigt förhållande kan medföra att anknytningen inte bedöms vara av den karaktären att det kan anses uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan.

Sökandens skötsamhet. Som också redovisats ovan kan enligt den nämnda propositionen tveksamhet när det gäller sökandens skötsamhet

och hederlighet medföra att det inte är uppenbart att ansökan skulle ha beviljats om den gjorts från ett annat land. Enligt Utlänningsnämnden har denna faktor en avgörande betydelse för utgången i många ärenden.

Sökandens identitet. Något uttalande i denna fråga finns inte i förarbeten. Nämnden erinrar om att statsmakterna i många sammanhang understrukit vikten av att en sökande kan styrka sin identitet. Enligt nämnden kan en tillståndsfråga i princip inte vara uppenbar om sökandens identitet är oklar. Denna faktor får enligt nämnden inte sällan avgörande betydelse för utgången.

Anknytning till hemlandet eller annat land. Några uttalanden i förarbeten finns inte i denna fråga. Nämnden påpekar att denna faktor i praxis inte tillmäts någon betydelse vid prövningen av ansökningar som görs från hemlandet. Annorlunda ställer det sig i praxis när ansökan görs här i landet. Vanligen är det då fråga om en man som vid ankomsten till Sverige uppgett sig ha hustru, sambo eller barn i hemlandet och som senare under vistelsen här ansöker om uppehållstillstånd och återoppar anknytning till en kvinna här i landet. Anknytningen till familjen i hemlandet kan då medföra att det inte bedöms som uppenbart att ansökan skulle ha beviljats om den gjorts från hemlandet. Det gäller framför allt om sökanden inte kan visa att det tidigare förhållandet upphört, exempelvis genom äktenskapsskillnad. Hur vårdsnaden om barnen har ordnats kan också vägas in.

Illegal vistelse. Den omständigheten att en utlänning har vistats i Sverige illegalt och under denna tid fått en anknytning som sökanden återoppar kan enligt nämnden få betydelse för bedömningen av om det skall kunna anses uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan i landet.

4.2 Konsekvenserna av lagändringarna den 1 juli 1995 enligt Utlänningsnämndens utvärdering

Som framgått av föregående avsnitt gjorde Utlänningsnämnden i oktober 1996 en utvärdering av lagändringarna den 1 juli 1995. Här behandlas endast den del av utvärderingen som avser förhållandena *före* lagkraftvunnet beslut.

Utlänningsnämnden konstaterar i sin redovisning att det av tillgänglig statistik inte är möjligt att få fram underlag för att bedöma konsekvenserna av lagändringen den 1 juli 1995. Nämnden har emellertid gjort en manuell genomgång av ärenden där nämnden fattat beslut under maj 1995 respektive maj 1996 och där frågan om anknytning genom anhöriga i Sverige haft avgörande betydelse för utgången. Nämnden har vidare sökt uppskatta hur utgången skulle ha blivit om ny lagstiftning tillämpats på ärenden från maj 1995 och om äldre lagstiftning tillämpats på ärenden från maj 1996. Nämnden har på detta sätt gått igenom sammanlagt drygt 180 ärenden. Enligt genomgången fick 26 % fler uppehållstillstånd i maj 1996 jämfört med om äldre lagstiftning i stället tillämpats. Enligt nämnden har emellertid de nya reglerna i några fall medfört att uppehållstillstånd vägrats där tillstånd tidigare skulle ha beviljats. Det rör sig om fall där tillstånd tidigare skulle ha beviljats

därför att parterna bott tillsammans i minst ett år, men där tillstånd nu vägrats därför att det inte bedömts som uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan prövats före inresan.

Utlänningsnämnden anser att den nya lagstiftningen i vissa avseenden lett till oklarheter. Nämnden föreslår därför att 2 kap. 5 § UtL skall ändras.

Utlänningsnämndens förslag innebär bl.a. att om utlänningen har stark anknytning till Sverige, skall ansökan prövas enligt samma kriterier vare sig ansökan görs före eller efter inresan i Sverige. Det innebär att presumtionen är att tillstånd skall beviljas om det inte finns omständigheter som talar emot det. Som inledningsvis anförts i redogörelsen för gällande rätt kan sådana omständigheter vara att det framstår som sannolikt att det rör sig om ett skenförhållande, att det finns styrkta vandelsanmärkningar mot sökanden eller att hänsyn till rikets säkerhet talar emot att tillstånd beviljas. Som tidigare framhållits accepteras inte månggifte eller förhållanden mellan minderåriga.

Enligt Utlänningsnämndens förslag skulle med "stark anknytning" i första hand avses föräldrar eller minderåriga barn som önskar förenas i Sverige. Stark anknytning till Sverige skulle också anses föreligga om en utlänning har eller väntar barn med en här bosatt person som han eller hon sammanlever med eller om en utlänning sedan minst ett år har varit sammanboende med en i Sverige bosatt person.

Förslaget innebär på denna punkt en återgång till förhållandena före den 1 juli 1995. Som tidigare redovisats framhöll regeringen i prop. 1994/95:179 att något krav i fortsättningen inte borde ställas på att parterna skall ha sammanbott viss tid. Det avgörande borde i stället enligt regeringen vara om förhållandet kunde bedömas vara seriöst. Det är också vad som gäller sedan den 1 juli 1995.

Utlänningsnämndens förslag innebär vidare att uppehållstillstånd skulle kunna beviljas efter inresan även om utlänningen inte har stark anknytning till Sverige. Men i sådana fall måste det enligt förslaget framstå som uppenbart att tillstånd skall beviljas. Om utgången är beroende av en bedömning av en rad olika faktorer kan det enligt nämnden vara svårt att uppfylla kravet på att det skall framstå som uppenbart att tillstånd skall beviljas.

4.3 Anknytningsutredningens undersökningar

4.3.1 Genomgång av ärenden hos Invandrarverket

Anknytningsutredningen har låtit göra en närmare bearbetning av ärenden hos Invandrarverket under år 1992 där tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning beviljades. Undersökningen begränsades till sökande mellan 18 och 64 år. Avsikten var att få fram en redovisning av dem som fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av äktenskap eller ett samboförhållande med en här

bosatt person och där systemet med uppskjuten invandringssprövning tillämpats. Det var dock inte möjligt att undvika att även några barn över 18 år och föräldrar under 65 år kom med i undersökningen. Dessa anhöriga uppskattar utredningen till cirka 5% av de sökande i materialet. En fördjupad genomgång har gjorts av samtliga ärenden där tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats under år 1992 och där senare fråga om utvisning aktualiserats.

Utredningen har vidare hämtat in polisregisterutdrag beträffande 50 slumpmässigt utvald män bland 1992 års utvisningsärenden.

Anknytningsutredningen sammanfattar resultatet av undersökningarna av materialet hos Invandrarverket enligt följande.

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

- Av de totalt drygt 7 000 personerna beviljades nästan 6 000 permanent uppehållstillstånd före den 1 juli 1996.

- Frågan om utvisning togs upp i 440 ärenden. 211 av de berörda personerna var kvinnor och 229 män. Det innebär att frågan om utvisning togs upp i 4,6% av alla ärenden med kvinnliga sökande och i 9,3% av alla ärenden med manliga sökande.

- De flesta personerna, 199, i utvisningsärendena hade anknytning till en infödd svensk. 134 hade anknytning till en landsman och 53 till en invandrare av annan nationalitet än den egna.

- Det var vanligt förekommande i utvisningsärendena att kvinnorna uppgav att de hade blivit lurade, kränkta eller utsatta för våld av sin partner. Det förekom i drygt 40% av ärendena.

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

- Av de 84 kvinnor som uppgav att de farit illa i förhållandet fick drygt 50% permanent uppehållstillstånd medan omkring 35% blev utvisade. Återstoden fick antingen förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd, uppehållstillstånd på annan grund eller lämnade landet innan någon prövning gjorts.

Genomgången av polisregisterutdrag i 50 ärenden tyder enligt utredningen på att även om polisregisterutdrag hade hämtats in i de aktuella ärenden, skulle utdragen inte ha visat några uppgifter som kunnat ge skäl att tro att det fanns någon mera påtaglig risk för att sökanden skulle komma att utsättas för våld.

4.3.2 Genomgång av ärenden hos Utlänningsnämnden

Anknytningsutredningen har gått igenom ett tjugotal ärenden hos Utlänningsnämnden där ett anknytningsförhållande upphört efter det att den utländska kvinnan utsatts för misshandel eller annan kränkande behandling av den i Sverige bosatta partnern. Av den genomgången,

sammantaget med nämndens beslut i de ärenden hos Invandrarverket som Anknytningsutredningen gått igenom, drar utredningen följande slutsatser.

Vid prövningen av om fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas när en sökande utsatts för våld i ett förhållande som upphört görs en samlad bedömning av omständigheterna. Att den utländska personen har utsatts för våld eller kränkningar i förhållandet är omständigheter som vanligtvis beaktas. Att sökanden varit illa i förhållandet anses emellertid inte ensamt vara tillräckligt för att uppehållstillstånd skall beviljas. För att fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas på grund av vad som förevarit under sammanboendet krävs såväl att det är fråga om våld av viss svårhetsgrad som att någon omständighet föreligger som förstärker de humanitära skälen. Sådana omständigheter kan vara t.ex. dokumenterade psykiska problem eller risk för social utstötning vid hemkomsten. Det kan också vara fråga om omständigheter som medför att sökanden fått anknytning till Sverige, t.ex. att sökanden etablerat sig i arbetslivet eller att sökandens barn genom skolgång i Sverige anpassat sig här. Alltför kort vistelse i Sverige innan förhållandet upphör eller innan frågan om uppehållstillstånd avgörs har ansetts tala mot att uppehållstillstånd beviljas. Dessutom vägs ofta omständigheterna som talar för uppehållstillstånd mot sökandens anknytning till hemlandet. I de allra flesta fall får därmed frågan om våld eller kränkning i förhållandet högst begränsad betydelse för beslutet om fortsatt uppehållstillstånd när förhållandet upphört

4.3.3 SCB:s undersökningar

SCB har för Anknytningsutredningens räkning genomfört en intervjuundersökning med utländska kvinnor som på grund av anknytning till en här bosatt make eller sambo fick sitt första uppehållstillstånd under år 1992 och som före den 1 juli 1996 fått permanent uppehållstillstånd. Urvalet för undersökningen omfattade 930 personer. Av dessa föll 341 bort, de flesta (230) därför att de inte kunde anträffas. Endast en mindre del (31) föll bort därför att de vägrade att delta i undersökningen. Undersökningen kom att omfatta 589 personer. Bortfallet och den omständigheten att flera av kvinnorna på grund av språksvårigheter inte besvarat alla frågor gör enligt SCB att resultatet inte kan säkerställas rent statistiskt beträffande hela rampopulationen. Undersökningen ger emellertid ändå en uppfattning om de utländska kvinnornas situation.

Anknytningsutredningen gör följande sammanfattning av undersökningens resultat.

- Av kvinnorna i undersökningen hade 13% varit illa i förhållandet och 6% hade blivit utsatta för våld.

- De vanligaste formerna av kränkning var att kvinnan getts fula tillmälen, att hon kränkts ekonomiskt, att mannen hindrat hennes kontakter med andra människor och att mannen fick kvinnan att känna sig rädd för honom.

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

- Kvinnorna från Polen, Thailand, Ryssland och Iran var överrepresenterade bland kvinnorna som farit illa under sammanboendet.

- Majoriteten av de drabbade hade sökt hjälp.

- De flesta som hade sökt hjälp tyckte att hjälpen var bra.

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

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

- I de fall där kvinnorna uppgav att de farit illa i förhållandet hade förhållandet i de flesta fall upphört. Relativt sett var det vanligast bland kvinnor med anknytning till en invandrare av en annan nationalitet än den egna och kvinnor med anknytning till en infödd svensk att de uppgav att de farit illa i förhållandet.

5 Utgångspunkter för regeringens överväganden

Regeringens bedömning: Det är mycket viktigt att så långt som möjligt förhindra att uppehållstillstånd beviljas, när det kan misstänkas att någon av parterna i förhållandet efter bosättningen här kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar. Det är vidare angeläget att liksom i dag motverka att uppehållstillstånd beviljas på grund av skenäktenskap och skenförhållanden. Regelsystemet får inte heller leda till att möjligheterna att få uppehållstillstånd försvåras för de seriösa anknytningarna, som utgör merparten av alla anknytningar.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag har fått ett genomgående mycket positivt mottagande av remissinstanserna. Det gäller såväl bland myndigheter som frivilligorganisationer. Några av dem är dock tveksamma till eller avstyrker förslagen såvitt avser möjligheterna att hämta in utdrag ur polisens register rörande referensperson. Ett par är också tveksamma till ordningen med uppskjuten invandringsprövning. Regeringen återkommer i det följande till dessa frågor. De flesta remissinstanserna tillstyrker dock eller lämnar utan erinran kommitténs samtliga förslag.

Endast ett par remissinstanser är mer uttalat kritiska. *Diskrimineringsombudsmannen, DO*, anser att det ligger ett grundläggande tankefel i direktivens, Anknytningsutredningens och NIPU:s utgångspunkt, att förhållanden som hänför sig till den person som bor här i Sverige skall avgöra om utlänningen skall få uppehållstillstånd. Förslagen ger enligt DO uttryck för en paternalistisk för att inte säga patriarkalisk inställning till människors, särskilt kvinnors, förmåga att

fatta egna beslut. *Föreningen Återföreningen* framhåller att kommittén inte lyft fram den svenska partens situation på ett tydligt sätt. Föreningen anser det sorgligt att huvudinriktningen på kommitténs förslag enbart tar sikte på situationen att en svensk man tar hit en kvinna från ett annat land och sedan förskjuter henne. Man har inte tänkt igenom konsekvenserna för övriga fall, som är många fler till antalet.

Skälen för regeringens bedömning: Att en utlänning som gifter sig eller inleder ett samboförhållande med någon som bor här i landet också skall ha en principiell rätt att bosätta sig här är en självklar del av vår invandringspolitik. Samtidigt måste beaktas att det är angeläget att så långt som möjligt söka förhindra att uppehållstillstånd beviljas när det kan misstänkas att det finns risk för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Regeringen har i prop. 1997/98:55 (Kvinnofridspropositionen) framhållit att mäns våldsbrott mot kvinnor utgör ett allvarligt samhällsproblem och att det är en prioriterad uppgift att bekämpa denna brottslighet. Vidare är det angeläget att liksom i dag motverka att uppehållstillstånd beviljas på grund av skenäktenskap och skenförhållanden.

De personer som kommer till Sverige på grund av äktenskap eller samboförhållande till en här bosatt person utan att förhållandet dessförinnan närmare har etablerats är inte någon enhetlig grupp. De kommer från många olika länder och många olika sociala miljöer. Vissa sökande är välutbildade medan andra saknar utbildning. En del kommer från länder där de har haft goda möjligheter till försörjning medan andra i sina hemländer levt under svåra förhållanden. Vissa sökande kommer från samhällen där ett strängt patriarkaliskt synsätt råder medan andra vuxit upp under förhållanden som präglas av en mer jämlik syn på män och kvinnor.

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

Det är viktigt att hålla i minnet att det stora flertalet anknytningsförhållanden fungerar utan andra problem än sådana som uppstår även i andra förhållanden. Enligt den undersökning som SCB gjort för Anknytningsutredningens räkning är det i ca 14% av fallen som det uppkommer problem. Det innebär emellertid samtidigt att kvinnor i anknytningsförhållanden löper en större risk att utsättas för våld eller kränkande behandling av sin make eller sambo än andra kvinnor. Som Anknytningsutredningen har påpekat gör dock det osäkra statistiska underlaget att det inte går att dra några slutsatser om storleken av denna risk.

Det är svårt att på ett nyanserat sätt beskriva de anknytningsförhållanden där kvinnor far illa. I medierna används ofta uttryck som att kvinnorna blivit hitlockade, utnyttjade och slagna. Detta är dock endast en del av sanningen. Vissa kvinnor som kommer hit på grund av anknytning till en här bosatt person har kommit till Sverige

genom familjernas arrangemang. Andra kvinnor har själva aktivt sökt en man i Sverige och varit mycket angelägna om att komma hit. I dessa fall har kvinnorna kanske inte varit tillräckligt uppmärksamma på sådana omständigheter som kan ha tytt på att förhållandet skulle bli problematiskt.

Svårigheterna för kvinnorna varierar självfallet beroende på vilket slags förhållande det är fråga om och från vilken miljö kvinnorna kommer.

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

De arrangerade förhållandena vållar särskilda problem. Eftersom förhållandets seriositet bedöms mot bakgrund av seder och bruk i olika länder och regioner, beviljas sökanden ofta uppehållstillstånd även om parterna har dålig kännedom om varandra.

De utländska kvinnor som gifter sig med svenska män eller med i Sverige bosatta män av annan nationalitet än den egna kan möta problem av annat slag. I dessa förhållanden kan kulturkonflikter orsaka problem. Inte minst kan motsättningar i synen på sexualitet, samlevnad och könsroller vara svåra att bemästra, särskilt om språksvårigheter hindrar en bra kommunikation mellan parterna. Anknytningsutredningen har genom sina undersökningar fått uppgifter om män som inlett förhållanden med upp till sju - åtta utländska kvinnor. Utredningen anser dock att det finns anledning att utgå från att de män som sätter i system att gå på gång ta hit utländska kvinnor är mycket få.

Mot den bakgrund som skisserats ovan är det självfallet angeläget att söka undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person, när risken bedöms som påtaglig att den utländska medborgaren kommer att utsättas för våld eller annan kränkande behandling. Anknytningsutredningens kartläggningar visar att det nästan uteslutande är kvinnor och i förekommande fall barn som far illa i anknytningsförhållanden. Det är dessutom främst kvinnor som med hänsyn till de sociala och kulturella förhållandena i hemlandet kan få svårigheter att återvända dit sedan förhållandet upphört. Det förekommer emellertid att även män råkar illa ut. Det finns också kvinnliga referenspersoner som på olika sätt utnyttjar regelsystemet. Regler som tar sikte på att förhindra misshandel och andra allvarliga kränkningar i anknytningsförhållanden måste därför vara könsneutrala.

Vidare måste beaktas att en följd av den reglerade invandringen är att den enda möjligheten för stora grupper av utlänningar att på ett lagligt sätt få uppehållstillstånd i Sverige är att bilda familj här. Risken för att förhållanden skall inledas för att kringgå invandringsbestämmelserna är därmed stor. Det går inte att bortse från att det finns fall där anknytningsförhållanden mer beror på de ekonomiska, sociala eller politiska förhållandena i utvandrings- respektive invandringslandet än på en etablerad ömsesidig relation.

Som framgått av redovisningen för gällande rätt i avsnitt 4 har genom åren en rad olika åtgärder vidtagits i syfte att motverka skenäktenskap och skenförhållanden. Det har inte varit möjligt att statistiskt visa vilken effekt åtgärderna har haft. De begränsade undersökningar som gjorts pekar dock entydigt på att de lett till att antalet uppehållstillstånd grundade på s.k. snabb anknytning minskat. Man kan dock inte av detta dra slutsatsen att det är skenförhållanden som undvikits.

Vad först gäller *de materiella förutsättningarna* är det sannolikt att mer ingående utredningar förhindrat att tillstånd beviljats i en del fall där det varit fråga om skenäktenskap eller skenförhållanden. NIPU framhåller att när polisen i mitten av 1970-talet började höra båda parter var för sig, förekom det till att börja med några fall där parterna lämnade olika svar på de flesta frågor, från när man träffats till var man nu bodde. Att den typen av frågor skulle komma att ställas spreds dock mycket snabbt och sådana uppenbara motsägelser förekom därför endast inledningsvis. Det är dock sannolikt att vetskapen om att några frågor om förhållandet skulle komma att ställas avhållit en del från att ge in någon ansökan.

Uppskjuten invandringsprövning påverkar inte antalet tillstånd som beviljas. Man kan då förledas att tro att effekten i stället skulle kunna utläsas av antalet fall där förlängt uppehållstillstånd vägras därför att förhållandet upphört. Men den omständigheten att ett förhållande upphör inom tvåårstiden behöver inte innebära att det från början var fråga om ett skenförhållande.

Anknytningsutredningen redovisar att Invandrarpolitiska kommittén i en inte publicerad undersökning år 1983 fann att det första tillståndet i ett relativt stort antal fall inte förlängdes. Däremot fick man ingen klar uppfattning om orsaken till detta. Värt att notera var dock att av män från ett par länder i Sydeuropa som beviljats uppehållstillstånd sex månader på grund av anknytning var det en majoritet som över huvud taget inte ansökte om någon förlängning av det första tillståndet. Det kan egentligen bara ha två förklaringar, att förhållandet upphört och mannen flyttat tillbaka ensam eller att båda parter flyttat till mannens hemland.

Statens invandrarverk gjorde år 1994 en studie av fall där permanent uppehållstillstånd beviljats efter två års uppskjuten invandringsprövning. Studien visade att en mycket stor andel när det gäller vissa nationaliteter hade skilda adresser en tid efter det att permanent uppehållstillstånd beviljats, vilket tyder på att förhållandet upphört. Någon säker slutsats går det dock inte att dra heller av denna undersökning. En jämförelse med skilsmässofrekvensen i den svenska populationen i motsvarande åldersgrupper blir missvisande eftersom den inte tar hänsyn till att påfrestningarna troligen ofta är större i ett förhållande där parterna har olika etnisk och kulturell bakgrund.

Kravet på *uppehållstillstånd före inresan*, som infördes i april 1981, ledde inledningsvis till en kraftig minskning av antalet fall där tillstånd beviljades på grund av s.k. snabb anknytning. Antalet ansökningar gjorda efter inresan minskade också. Många av dem som ansökte efter inresan och fick avslag på den grunden att ansökan skulle ha gjorts före inresan återkom aldrig med någon ansökan från hemlandet, sedan de tvingats återvända dit. Det visade en jämförelse som Invandrapolitiska kommittén gjorde mellan månaderna oktober 1978 och oktober 1981. På grund av ändringar av en rad andra faktorer som invandringens sammansättning i övrigt och viseringspolitiken skulle det inte vara meningsfullt att göra någon ny sådan undersökning där förhållandena före april 1981 jämförs med förhållandena i dag.

Man måste räkna med att även i fortsättningen åtskilliga som önskar bosätta sig i Sverige kommer att åberopa anknytning till en person som är bosatt här, där förhållandet är en konstruktion som enbart kommit till för att hjälpa någon att få uppehållstillstånd. Åtgärder för att motverka tillstånd grundade på sådana skenanknytningar behövs därför också i framtiden. Samtidigt är det angeläget att dessa åtgärder inte innebär alltför stora problem för alla dem som söker tillstånd grundat på en seriös anknytning.

Det är inte möjligt att i förväg göra någon uppskattning av hur många fler eller färre uppehållstillstånd som skulle bli följden av en uppluckring respektive en skärpning av nuvarande regler för uppehållstillstånd grundat på anknytning. Exempelvis ett mindre strikt krav på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan kan heller inte ses isolerat. Vilken effekt det skulle få hänger också samman med om det sker någon ändring när det gäller uppskjuten invandringsprövning och av utredningar och materiella krav för att tillstånd skall beviljas.

Vid överväganden av reglerna för uppehållstillstånd på grund av anknytning genom äktenskap eller sammanboende måste vidare EU-regler beaktas. Här finns redan principen att make eller maka till en EU-medborgare skall ha en principiell rätt att få uppehållstillstånd, oavsett om ansökan prövas före eller efter inresan. Som tidigare nämnts gäller principen dock inte för EU-medborgare som bor kvar i sitt hemland. Inom EU pågår vidare ett arbete med att harmonisera medlemsstaternas invandringspolitik. Resultatet av detta arbete är i dag inte möjligt att närmare förutse och det ligger i vart fall delvis relativt långt fram i tiden. En strävan vid utformningen av eventuella nya svenska bestämmelser måste dock vara att inte lägga fram förslag som troligen måste ändras inom kort.

Amsterdamfördraget, som riksdagen godkände i april 1998, innebär bl.a. att frågor om invandring har flyttats från den s.k. tredje pelaren till första pelaren. Det innebär att dessa frågor i framtiden kommer att regleras i EG-rätten.

En fråga som uppmärksammas inom EU är den stora skillnad som i dag finns när det gäller möjligheterna till familjeåterförening för å ena sidan en EU-medborgare som flyttat till ett annat EU-land och å den andra en EU-medborgare som bor kvar i sitt hemland. Den som ingår äktenskap med en här i landet bosatt EU-medborgare har som tidigare nämnts (se avsnittet om gällande rätt, 4.1.2) alltid rätt att få en ansökan

om uppehållstillstånd prövad efter inresan. Om samma regler skulle komma att gälla även för en EU-medborgare som bor kvar i sitt hemland, skulle det innebära att den som ingår äktenskap eller inleder ett samboförhållande med en i Sverige bosatt svensk medborgare också alltid skulle ha rätt att få en ansökan om familjeåterförening prövad efter inresan. Det skulle i sin tur innebära att det skulle bli svårt att upprätthålla något krav på uppehållstillstånd före inresan. Ett sådant krav skulle ju då i praktiken komma att gälla främst anhöriga till här i landet bosatta utlänningar som inte är medborgare i ett EU-land och kravet skulle därmed avse endast en mindre del av anhöriginvandringen.

Regeringen anser att någon separat svensk lösning av denna fråga inte är lämplig – i likhet med de bedömningar som gjorts i tidigare ställningstaganden av regering och riksdag (jfr bl.a. prop. 1994/95:179, s. 42 f., och bet. 1994/95:SfU16, s. 36). Inte heller frågan om krav på bostad och försörjning kommer att behandlas i detta lagstiftningsärende.

6 Prövning av ansökan

6.1 Seriositetsprövningen

Regeringens bedömning: Utgångspunkten bör vara att med en bra utredning som grund bedöma, om det är fråga om ett seriöst förhållande eller inte. I normalfallet kräver det att såväl sökanden som referenspersonen måste höras muntligt.

Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. De flesta remissinstanserna understryker också vikten av att såväl sökanden som referenspersonen hörs muntligt i ärendet. *Statens invandrarverk* föreslår dock att en utvärdering av det skriftliga förfarande som nu används genomförs innan kommitténs förslag om muntlig utredning blir huvudregel.

Stockholms tingsrätt anför att det enligt utredningens förslag skall krävas positiva indikationer på att ett förhållande är allvarligt menat. Det vore enligt tingsrätten lämpligt att något klargöra förslaget i denna del. *Utlänningsnämnden* framhåller att förslaget att uppehållstillstånd skall beviljas, om det framstår som sannolikt att ett förhållande är seriöst, innebär en skärpning jämfört med dagens regler. Det är viktigt med ett klargörande av vad som avses med denna skärpning. *RFSL* ställer sig tveksamt till vad utredningen anför om att det i princip är sökanden som skall visa att ett förhållande är av sådan beskaffenhet att det ger rätt till uppehållstillstånd. Om de krav som i detta sammanhang skall ställas på sökanden inte preciseras bättre, finns det stor risk för godtycklighet och

att myndigheterna slentrianmässigt hänvisar till att sökanden inte kommit in med tillräckligt starka bevis.

DO anser att det finns principiella betänkligheter mot att strängare krav skall ställas vid seriositetsbedömningen, om samhället inte skall påta sig en förmyndarroll. DO anser vidare att syftet, att undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning, när risken bedöms som påtaglig att personen kommer att utsättas för misshandel eller annan kränkande behandling av den i Sverige bosatta personen, inte kan väntas bli uppnått genom en skärpning av seriositetsbedömningen. *Sveriges Advokatsamfund* avstyrker såväl grundligare utredningar som att strängare krav än för närvarande skall ställas för att ett förhållande skall anses seriöst. Grundligare utredningar kan enligt samfundet ifrågasättas ur integritetssynpunkt. *Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige* anser inte att någon seriositetsprövning bör göras.

Skälen för regeringens bedömning: Med seriositetsprövning avser Anknytningsutredningen en prövning av om det är fråga om ett seriöst förhållande. Enligt utredningens förslag till lagtext i 2 kap. 4 § andra stycket skall en förutsättning för att uppehållstillstånd skall få beviljas vara att det framstår som sannolikt att förhållandet är seriöst.

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

I dag ställs krav på att förhållandet har varat en tid, att parterna har träffats i viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att kommunicera på. Hänsyn tas också till om parterna har eller väntar barn tillsammans. Hänsyn tas vidare till sedvänjor inom andra kulturer (se följande avsnitt 6.2 om arrangerade äktenskap). En god kännedom hos beslutsfattaren om andra kulturer kan vara av värde också när det gäller att bedöma om en anknytning är seriös eller inte. Sådana faktorer som nu nämnts och som i dag läggs till grund för bedömningen av om det rör sig om ett seriöst förhållande eller inte bör enligt regeringen beaktas även i fortsättningen. En sådan ordning ligger också väl i linje med EU:s tidigare nämnda resolution mot skenäktenskap (se avsnitt 4.1.3).

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

Utgångspunkten måste således enligt regeringen vara att med en bra utredning som grund bedöma, om det är fråga om ett seriöst förhållande

eller inte. Med de bedömningsgrunder som angetts ovan bör en sådan prövning inte leda till att sökande i ett seriöst förhållande får svårigheter att komma hit. Den enda avslagsgrunden - utöver bestämmelsen i 2 kap. 4 § UtL om att det skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel - som skulle kunna leda till ett sådant resultat är kravet på att förhållandet skall ha varat en tid. Men i ett sådant fall kan sökanden efter någon tid ge in ytterligare en ansökan som då kommer att beviljas om förhållandet fortfarande består.

Anknytningsutredningen har ansett att något strängare krav än för närvarande skall ställas för att ett förhållande skall anses vara seriöst. Det skall enligt utredningen finnas positiva indikationer på att förhållandet är allvarligt menat från båda parternas sida. Det är emellertid enligt regeringens bedömning i allmänhet inte möjligt att ställa upp krav på att det skall föreligga några särskilda positiva indikationer på att förhållandet är seriöst. I regel torde det få bedömas som sannolikt att förhållandet är seriöst, om det inte finns några indikationer på att det är fråga om ett skenäktenskap eller skenförhållande och det inte heller i övrigt föreligger några omständigheter som talar för att förhållandet inte är seriöst. Regeringen har därför utformat lagtexten i sista satsen i 2 kap. 4 § andra stycket så att uppehållstillstånd får beviljas ”om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges”.

Grundligare utredningar kommer sannolikt att leda till att fler än i dag kommer att få avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som grundas på anknytning genom äktenskap eller sammanboende med någon som är bosatt i Sverige. Det innebär dock inte i sig någon strängare prövning utan endast att det i fler fall efter grundlig utredning kan komma fram omständigheter som talar mot att uppehållstillstånd beviljas.

Utredningen och bedömningen bör vidare enligt regeringen och till skillnad mot Anknytningsutredningens förslag i princip vara densamma oavsett från vilket land sökanden kommer – självfallet med de undantag som föranleds av de särskilda regler som gäller för nordbor och EU-medborgare.

6.2 Arrangerade äktenskap

Regeringens bedömning: När det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster bör uppehållstillstånd kunna beviljas, trots att parterna träffats i begränsad omfattning och kanske saknar närmare kunskap om varandra. Det är i sådana fall av vikt att särskilt grundliga muntliga utredningar görs.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. *Röda Korset* delar kommitténs bedömning när det gäller arrangerade äktenskap som parterna ingått i enlighet med sitt hemlands tradition och där äktenskapet ingåtts med parternas fria samtycke. *Röda Korset* pekar dock samtidigt på att det kan förekomma att kvinnor kan känna sig tvingade att ingå äktenskap. För att

man skall kunna motverka att tvång förekommer, anser Röda Korset att frågan måste utredas vidare. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd, FARR*, tillstyrker kommitténs förslag men vill samtidigt göra lagstiftaren uppmärksam på problemet med tvångsvis arrangerade äktenskap där parterna eller någon av dem vigts mot sin vilja.

Sveriges Advokatsamfund och *Svenska flyktingrådet* anser inte att det finns anledning att göra särskilt grundliga utredningar när det är fråga om arrangerade äktenskap. *Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige* delar inte uppfattningen att något undantag från regelverket bör göras för arrangerade äktenskap. Detta traditionella kulturmönster bottnar enligt organisationen i ett patriarkaliskt system som innebär att kvinnor tvingas in i äktenskap mot sin vilja, vilket strider mot Sveriges grundlag.

Skälen för regeringens bedömning: Kommittén har i likhet med Anknytningsutredningen gjort den bedömningen att när det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster bör uppehållstillstånd beviljas, trots att parterna träffats i begränsad omfattning och kanske saknar närmare kunskap om varandra. Anknytningsutredningens egna undersökningar tyder dock på att det finns kvinnor i de arrangerade äktenskapen som far mycket illa. Att generellt vägra godta arrangerade äktenskap med bakgrund i ett traditionellt kulturmönster skulle emellertid enligt regeringens bedömning vara ett alltför stort ingrepp i människors liv. Samtidigt är det självfallet angeläget att i möjligaste mån förhindra att någon mot sin vilja tvingas in i ett äktenskap.

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

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

Som framgått av redogörelsen för gällande rätt i avsnitt 4.1.5 accepteras inte månggifte och inte heller äktenskap mellan minderåriga. Det gäller självfallet även om det skulle stå i överensstämmelse med ett traditionellt kulturmönster.

6.3 Risk för våld eller kränkning i förhållandet

Regeringens förslag: Om särskilda skäl talar mot att uppehållstillstånd beviljas skall ansökan kunna avslås, trots att förhållandet i sig framstår som seriöst. Ett sådant skäl kan vara att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. För att någon riskbedömning skall kunna göras, krävs det att kontrollen av framför allt referenspersonerna ökar.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Statens invandrarverk* framhåller dock att det kommer att innebära svåra avvägningar. Verket påpekar också att Anknytningsutredningens undersökningar visar att referenspersoner som senare visat sig vara våldsamma sällan förekommer i brottsregister och att förmodligen mycket få ärenden därför kommer att avslås på denna grund. *Stockholms tingsrätt* anser att det kan vara tveksamt att hindra ett allvarligt menat förhållande utan att det konstateras föreligga en mycket betydande risk för att utlänningen kommer att utsättas för våld eller kränkande behandling. *Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige* tillstyrker förslaget men anser att skrivningen ”risk för allvarlig kränkning” bör ändras till ”risk för kränkning”.

Några remissinstanser är mer uttalat kritiska till förslaget. *DO* anser att även om det är en av samhällets viktiga uppgifter att motverka att människor far illa, kan det inte vara utlänningsmyndigheternas uppgift att avgöra om ett förhållande är lämpligt. Ur integritetssynpunkt och rättssäkerhetssynpunkt är detta en självklarhet. *Sveriges Advokatsamfund* avstyrker förslaget. Insatser måste enligt samfundet i stället riktas in på att på olika sätt stödja kvinnor som kommer hit, bl.a. genom information. *Svenska flyktingrådet* avstyrker också förslaget. Flyktingrådet anser att det troligtvis kommer att ha ringa effekt att tala om för den part som söker uppehållstillstånd att den i Sverige bosatta personen är våldsbenägen. Parterna kommer endast att hävda att det denna gång kommer att bli annorlunda.

Skälen för regeringens förslag: Enligt Anknytningsutredningens förslag till utformning av 4 kap. 2 § andra stycket skall en ansökan om uppehållstillstånd kunna avslås om särskilda skäl talar mot att tillstånd ges. Ett sådant skäl kan enligt utredningen vara att det finns en påtaglig risk för att sökanden i förhållandet kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig kränkning.

En myndighets möjlighet att i enskilda fall avgöra vad som är bäst för den enskilde är oftast begränsad. Ingen myndighet kan hindra en person som bor i Sverige och en person som bor utomlands att träffas och inleda ett förhållande med varandra. När den part som bor utomlands bestämmer sig för att ansöka om uppehållstillstånd i Sverige, är det i de flesta fall

fråga om ett ömsesidigt beslut om ett framtida liv tillsammans i Sverige. Om prövningen vid detta tillfälle skulle ha utgångspunkt i någondera partens moraliska och mänskliga kvaliteter skulle det med rätta kunna uppfattas som en orättmätig diskriminering. Det är inte en uppgift för någon myndighet att värdera det lämpliga i en viss relation. I likhet med Anknytningsutredningen bedömer regeringen att det inte kan komma i fråga att avslå en ansökan om uppehållstillstånd i Sverige enbart på grund av att den i Sverige bosatta personen är kriminell, lika litet som ansökan kan avslås på den grunden att den som bor i Sverige exempelvis har missbruksproblem. Hur välmenande mot den utländska parten ett sådant beslut än skulle kunna tyckas vara, skulle det innebära en otillbörlig inblandning i parternas privatliv. Rättssäkerhetsskäl talar också mot en sådan ordning eftersom det är ofrånkomligt att det skulle bli fråga om subjektiva värderingar.

Det är samtidigt inte möjligt att bortse från att det finns fall där den i Sverige bosatta partens bakgrund kan läggas till grund för bedömningen att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Det skulle i sådana fall kunna te sig stötande om myndigheterna med kännedom om dessa förhållanden ändå skulle bevilja sökanden uppehållstillstånd. Det gäller då främst fall där män upprepade gånger inlett förhållanden med utländska kvinnor som de sedan kränkt eller misshandlat. Av Anknytningsutredningens undersökningar framgår att sådana fall förekommer i dag. Det finns starka skäl som talar för att myndigheterna bör ha möjlighet att beakta uppgifter om att referenspersonen tidigare behandlat närstående illa.

Som flera remissinstanser framhållit kan det emellertid även riktas invändningar mot en ordning som innefattar att uppgifter om referenspersonen i Sverige vägs in i bedömningen av om uppehållstillstånd på grund av anknytning skall beviljas. Myndigheterna saknar ofta uppgifter om omständigheter som är av betydelse för en sådan riskbedömning som det skulle bli fråga om. Även om nya rutiner införs och kontrollen av referenspersoner ökar kommer omständigheter som att referenspersonen tidigare kan ha gjort sig skyldig till våldsbrott i stor utsträckning att förbli okända, eftersom sådana brott ofta inte kommer till myndigheternas kännedom genom polisanmälan och utredning. Av Anknytningsutredningens undersökningar framgår också att det är ytterst ovanligt att män som utsatt kvinnor för våld i förhållandet tidigare är dömda för våldsbrott.

Man måste också vara medveten om att det kan uppstå svårigheter för en kvinna som vägras uppehållstillstånd för att förena sig med en man här i Sverige. Om parterna redan ingått äktenskap kan det i vissa länder innebära en mycket svår situation för kvinnan, om hon skulle få avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Det kan också finnas en fara i att en tillståndsprövning som innefattar en kontroll och bedömning av referenspersonen i Sverige kan komma att uppfattas som någon form av garanti för att sökanden skall slippa våld och kränkningar i förhållandet.

Vid en avvägning mellan de skäl som talar för och emot att i ett ärende om uppehållstillstånd beakta uppgifter om referenspersonen i Sverige, finner regeringen att skälen som talar för en sådan ordning väger tyngst. Regeringen anser att det är mycket angeläget att det vid

tillståndsprövningen finns möjlighet att undvika att en sökande, som annars med stor sannolikhet skulle komma att fara illa i ett förhållande, lämnar sitt hemland för en osäker tillvaro i Sverige. Ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan i vissa fall innebära ett skydd för den sökande. Avslag bör dock komma i fråga endast när risken för att sökanden skall fara illa är påtaglig.

En påtaglig risk för att sökanden kommer att fara illa kan ofta bedömas föreligga, om det kommer fram att referenspersonen tidigare gjort sig skyldig exempelvis till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott. Sådana uppgifter bör beaktas i ärendet om uppehållstillstånd. Vid prövningen bör hänsyn tas till när i tiden de föreliggande omständigheterna inträffat, vilken omfattning de haft och i vad mån de kan innebära risk för att sökanden skall fara illa. Om förhållandet är seriöst har i och för sig inte med risken för våld att göra. Det finns ändå skäl att väga in också hur länge förhållandet varat. Om det rör sig om ett etablerat förhållande där parterna måste ha fått en god kännedom om varandra, bör det krävas starkare skäl för att avslå ansökan om uppehållstillstånd än om det rör sig om ett nyligen etablerat förhållande. I likhet med vad som anförts ovan måste också vägas in om ett avslag skulle innebära att kvinnan hamnade i ett mycket svårt och utsatt läge i hemlandet.

För att någon riskbedömning skall kunna göras krävs att kontrollen av framför allt referenspersoner ökar. Först och främst bör referenspersonerna tillfrågas om omständigheter som kan vara av betydelse vid riskbedömningen. Om det finns särskilda skäl till det, bör också vissa uppgifter ur polisens register kunna hämtas in (se följande avsnitt 6.4 om kontroll genom utredningar och registerutdrag).

Sammanfattningsvis anser regeringen att det inom ramen för tillståndsprövningen skall finnas utrymme att vid behov beakta att sökanden kan komma att fara illa i ett anknytningsförhållande. Om risken för våld eller allvarliga kränkningar bedöms vara påtaglig, skall det finnas möjlighet att avslå ansökan om uppehållstillstånd även om förhållandet i sig bedöms som seriöst. Det bör självfallet gälla oavsett om sökanden vistas i Sverige eller inte.

6.4 Kontroll genom utredningar och registerutdrag

Regeringens förslag: Referenspersoner i Sverige skall i samband med utredningen alltid tillfrågas om tidigare äktenskap/samboförhållanden och om eventuella domar för brott. Utdrag ur polisens register skall kunna hämtas in rörande referenspersonen, om det finns särskilda skäl till det. Utdrag bör dock endast avse påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, uppgift om besöksförbud samt i vissa fall uppgifter ur misstankeregistret. Statens invandrarverk skall ha rätt till terminalåtkomst till polisens register. Uppgifter om äktenskap skall kontrolleras i det lokala folkbokföringsregistret, om det finns anledning till det.

Anknytningsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. NIPU har föreslagit att utdrag ur polisens register skall hämtas in mer regelmässigt och inte bara om det finns särskilda skäl till det.

Remissinstanserna: NIPU:s förslag godtas av en majoritet av remissinstanserna men flera remissinstanser är också kritiska. Förutom de remissinstanser som överhuvudtaget inte anser att det skall finnas någon möjlighet att avslå en ansökan om uppehållstillstånd på grund av risk för våld eller kränkning i förhållandet (se föregående avsnitt, 6.3) är *tingsrätterna i Stockholm och Göteborg* kritiska till att utlänningsmyndigheterna skall kunna hämta in uppgifter rörande referenspersoner ur polisens register. Tingsrätten i Göteborg avstyrker bestämt att uppgifter rörande referenspersonen skall få hämtas in från polisens register. Man måste enligt tingsrätten fråga sig hur många presumtiva misshandlare som skulle kunna ringas in på detta sätt och hur många av kvinnorna i dessa förhållanden som skulle ha avstått från att flytta till Sverige, om de i förväg fått kännedom om att det fanns en risk för att de skulle komma att utsättas för misshandel eller annan kränkande behandling. *Sveriges Advokatsamfund* framhåller att det inte finns något statistiskt underlag för tanken att utdrag ur polisens register skulle kunna hindra misshandel i anknytningsärenden.

Ett par remissinstanser vill gå något längre än Anknytningsutredningen och NIPU när det gäller möjligheterna att hämta in utdrag ur polisens register. *Länsrätten i Skåne län* finner det tveksamt att begränsa de uppgifter som skall hämtas in via polisregisterutdrag till att enbart gälla brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken. Det finns enligt länsrätten andra allvarliga brott som kan vara en indikation på att sökanden och eventuellt medföljande barn kommer att fara illa. Länsrätten anser därför att det bör övervägas om man inte rutinmässigt bör hämta in fullständiga registerutdrag. *Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige* anser att utdrag ur polisregister rörande referenspersoner alltid skall hämtas in och att kontroll mot uppgifterna i folkbokföringsregister alltid skall göras.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i föregående avsnitt, 6.3, tagit ställning för att det inom ramen för tillståndsprovningen måste finnas utrymme för att beakta risken för att sökanden skall fara illa i ett anknytningsförhållande. Det skall alltså vara möjligt att vägra sökanden uppehållstillstånd, trots att förhållandet i sig framstår som seriöst, om det finns en påtaglig risk för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Om det finns uppgifter i ett ärende som tyder på en sådan risk, är det angeläget att det finns möjlighet för utlänningsmyndigheterna att kontrollera riktigheten av dessa uppgifter. Om risken grundar sig på uppgifter om att referenspersonen är kriminellt belastad, bör det gå att kontrollera den uppgiften. Det bör därför finnas möjlighet för utlänningsmyndigheterna att hämta in uppgifter rörande referenspersoner ur polisens register.

Riksdagen har år 1998 antagit nya lagar om register hos polisen, nämligen lag (1998:620) om belastningsregister, lag (1998:621) om misstankeregister och polisdatalag (1998:622). Polisdatalagen trädde i kraft den 1 april 1999 och lagarna om belastningsregister och misstankeregister den 1 januari 2000.

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

Att hämta in utdrag ur polisens register rörande referenspersonen innebär otvivelaktigt ett intrång i den personliga integriteten för en person som själv inte är sökande i ärendet. Det är å andra sidan som tidigare framhållits mycket angeläget att inom ramen för tillståndsprövningen kunna beakta att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att fara illa i ett anknytningsförhållande. Om det finns särskilda skäl till det bör därför, som Anknytningsutredningen föreslagit, utdrag ur polisens register kunna hämtas in rörande referenspersoner. Av integritetsskäl och med beaktande av de behovs- och proportionalitetsprinciper som skrivits in i de nya registerlagarna, bör det däremot inte komma i fråga att regelmässigt hämta in utdrag ur polisens register rörande alla referenspersoner i anknytningsärenden.

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

För att minska risken för otillbörliga kränkningar av den personliga integriteten, bör myndigheternas möjligheter att hämta in utdrag ur polisens register rörande referenspersoner begränsas till uppgifter som avser brott mot 3, 4 och 6 kap. brottsbalken, dvs. brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid samt sexualbrott. Utdrag bör också innehålla uppgift om någon meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud. Den omständigheten att referenspersonen gjort sig skyldig till brott i allmänhet skall däremot inte ha någon betydelse vid tillståndsprövningen. Det kan exempelvis inte komma i fråga att avslå en ansökan om uppehållstillstånd på den grunden att referenspersonen i Sverige gjort sig skyldig till förmögenhetsbrott eller trafikbrott.

Utlänningsmyndigheterna bör ha tillgång till uppgifter i såväl belastningsregister som misstankeregister. Det vore otillfredsställande om det inte skulle vara möjligt att beakta att referenspersonen är misstänkt för ett mycket grovt våldsbrott. Att en person förekommer i misstankeregistret som misstänkt för ett grovt våldsbrott bör dock normalt sett inte medföra ett omedelbart avslag på en ansökan om uppehållstillstånd — i vart fall inte innan åtal väckts. I allmänhet bör

självfallet utgången av en domstolsprövning avvaktas eller att åklagaren fattar beslut om att inte väcka åtal.

De nya registerlagarna innehåller till skillnad från nuvarande lagstiftning endast mycket begränsade bestämmelser om vilka myndigheter som skall ha rätt att få ut uppgifter ur registren. I lagarna anges i stället att myndigheter i övrigt skall ha rätt att få ut uppgifter i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver. Genom ändring i de förordningar som utfärdats i anslutning till de ovan angivna registerlagarna har regeringen för avsikt att ange att de berörda myndigheterna skall ha rätt att få ut vissa uppgifter ur registren såvitt avser dels sökande och dels, när det gäller bl.a. den som återoppar anknytning genom äktenskap eller sammanboende, också någon annan än den som ärendet gäller. Avsikten är också att Statens invandrarverk genom förordningarna skall få direktåtkomst till registren.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att den utredande myndigheten alltid skall upplysa referenspersonen om att registerutdrag kommer att hämtas in.

Om det finns anledning till det bör vidare, som Anknytningsutredningen föreslagit, kontroll göras av referenspersonens uppgifter mot uppgifterna i det lokala folkbokföringsregistret. En sådan anledning kan vara att det vid utredningen kommer fram att den i Sverige bosatta personen vid flera tillfällen inlett förhållanden, som kommit att vara endast en kort tid, med personer bosatta i andra länder. I folkbokföringsregistret finns visserligen inte tidigare samboförhållanden registrerade, endast äktenskap. Anknytningsutredningens undersökningar visar emellertid att de flesta kvinnor som fått sitt första uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt man senare ingått äktenskap. De flesta förhållanden finns därför registrerade.

Uppgifter om en persons tidigare äktenskap torde normalt inte vara föremål för sekretess. Om det skulle vara så i något enskilt fall att uppgiften omfattas av sekretess, torde det knappast finnas något hinder för utlänningsmyndigheterna att ändå få ut uppgiften. Enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) får nämligen en sekretessbelagd uppgift lämnas ut till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

6.5 Information till sökanden om den i Sverige bosatta personen

Regeringens bedömning: De nuvarande reglerna om partsinsyn och kommunikation ger sammantaget sökandena ett tillfredsställande skydd mot att det i ärendet förekommer uppgifter av betydelse för tillståndsprövningen och som sökanden inte känner till. Någon skyldighet för utlandsmyndigheterna att kommunicera material i ärendena, exempelvis registerutdrag, bör inte införas. Sökandena bör i stället på lämpligt sätt göras uppmärksamma på möjligheten att begära att få del av uppgifter och material i ärendet.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har berört denna fråga. *Utlänningsnämnden* anser således att bestämmelsen i 11 kap. 2 § UtL om undantag från förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn och kommunikation måste ses över. *Invandrarverket* framhåller att det skulle innebära stora praktiska problem och ökade kostnader att tillämpa förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens bestämmelser när det gäller utlänningar som inte finns i Sverige. Skyldigheten att kommunicera handlingar bör därför begränsas till ärenden där sökanden finns i Sverige. Flera remissinstanser framhåller i annat sammanhang att det är ett oeftergivligt krav att allt material som utgör eller kan komma att utgöra beslutsunderlag kommuniceras med sökanden.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Den sekretess som kan gälla beträffande uppgifter som rör referenspersonen hindrar inte detta (14 kap. 5 § sekretesslagen /1980:100/). Om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, får dock uppgiften inte lämnas ut. I sådana fall skall myndigheten på annat sätt lämna sökanden upplysning om vad materialet innehåller i den mån det behövs för att sökanden skall kunna tillvarata sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse sekretessen skall skydda.

Enligt 17 § förvaltningslagen skall i ett förvaltningsärende en part underrättas om alla uppgifter som tillförs ärendet och få tillfälle att yttra sig innan ärendet får avgöras.

Enligt 11 kap. 2 § UtL tillämpas bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen om parts rätt att få del av uppgifter i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige. I förarbeten till denna bestämmelse (Ds In 1971:5, prop. 1971:155) framgår skälen som legat till grund för den ordningen. Det framhölls där bl.a. att de praktiska svårigheterna att delge utlänningen utomlands skulle innebära avsevärd tidsutdräkt innan ärendet kunde avgöras. Beträffande uppehålls- och arbetstillstånd framhölls att utredningen ofta är ganska omfattande och ofta avser läget på bostads- eller arbetsmarknaden, som utlänningen inte har någon större möjlighet att yttra sig över. Samtidigt framhölls att bestämmelsen om undantag från skyldigheten att kommunicera material inte innebar något förbud mot kommunikation, om det var önskvärt t.ex. därför att personliga förhållanden berördes.

Regeringen anser att utlänningsmyndigheterna inte bör hämta in uppgifter ur olika belastningsregister enbart för att vidarebefordra dem till en sökande som inte själv har möjlighet att komma åt dem. De integritetsaspekter som ligger bakom de strikta bestämmelserna om möjligheterna att få ut uppgifter ur olika belastningsregister bör inte sättas åt sidan, om inte mycket starka skäl talar för det. Invandrarverkets uppgift är inte att värdera det lämpliga eller realistiska i ett anknytningsförhållande. Invandrarverket skall därför heller inte hämta in

material som inte skall ingå i beslutsunderlaget. Det skulle i så fall innebära att verket skulle tvingas ta ställning till om uppgifterna borde delges sökanden för att ge sökanden möjlighet att återkalla sin ansökan om uppehållstillstånd. Som Anknytningsutredningen påpekat talar all erfarenhet mot att kvinnor som bestämt sig för att flytta samman med en man låter sig avskräckas av uppgifter om hans tidigare liv. De varningssignaler som det skulle kunna innebära, om det t.ex. kom fram att mannen tidigare behandlat någon partner illa, skulle i de flesta fall förmodligen också vara lätta att bortse från för den som redan beslutat sig för en framtid tillsammans med den i Sverige bosatta personen.

Mot ovanstående bakgrund bedömer regeringen att ingen ändring bör göras av reglerna om kommunikation i ärenden om uppehållstillstånd. I ärenden om tidsbegränsat uppehållstillstånd skall det således inte heller i fortsättningen finnas någon skyldighet att kommunicera material i andra fall än när sökanden är bosatt eller annars vistas i Sverige. I likhet med vad som gäller i dag finns det ingenting som hindrar att myndigheten i det enskilda fallet bedömer att det behövs. Likaså har sökanden rätt att i alla ärenden själv begära att få ta del av samtliga handlingar. Den rätten gäller även i fråga om registerutdrag. Den tillståndsgivande myndigheten bör på lämpligt sätt underrätta sökanden om möjligheten att begära att få del av uppgifter och material i ärendet.

6.6 Samhällsinformation till sökanden

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

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt över denna fråga. *Integrationsverket* betonar vikten av introduktionsplaner och samhällsinformation till alla nyanlända och säger sig i fortsättningen komma att beakta att all samhällsinformation innefattar information om vart man kan vända sig om man blir misshandlad. *Malmö kommun* betonar vikten av att den samhällsinformation som ges till invandrare innehåller upplysningar om vart den som utsätts för våld kan vända sig för att få hjälp och stöd. *Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige* anser att varje sökande måste ges information om orsakerna till ett avslag och att lättfattlig och utförlig information om vilka regler som gäller skall finnas på utlandsmyndigheterna.

Skälen för regeringens bedömning: Statens invandrarverk ger i dag genom de svenska utlandsmyndigheterna alla sökande information om ordningen med uppskjuten invandringsprövning. Det är angeläget att utlandsmyndigheterna redan när någon söker uppehållstillstånd ger en utförlig information om vad uppehållstillstånd i Sverige innebär. Att sökandena får en grundlig information måste anses vara betydelsefullt även om sökandena av olika skäl, beroende på vilken situation de befinner sig i, kanske inte är beredda att tillgodogöra sig information om systemet med uppskjuten invandringsprövning och dess effekter. Den information som lämnas bör främst vara skriftlig och bestå av en utförlig beskrivning av den uppskjutna invandringsprövningen och dess konsekvenser. Informationen bör vara enkel och lättfattlig. Det kan visserligen vara känsligt att i detta sammanhang ta upp frågor av negativ karaktär. Det måste dock vara betydelsefullt att sökandena får en konkret bild av de bestämmelser som gäller.

Alla utlänningar som bosätter sig i Sverige har möjlighet att få information om det svenska samhället, oftast på sitt eget språk. Alla invandrare över 16 år som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket har vidare rätt att delta i undervisning i svenska för invandrare. Genom svenskundervisningen får invandrare inte bara tillgång till svenska språket utan undervisas även om svenska normer, värderingar och lagstiftning.

De som flyttar till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person och som av olika skäl inte deltar i svenskundervisningen kan få svårigheter i olika sammanhang. För dem som far illa i anknytningsförhållanden kan språksvårigheter och social isolering förvärra en redan svår situation. En anledning till att utländska kvinnor inte söker hjälp när de utsätts för våld i förhållandet är att de inte vet vart de skall vända sig. För att förbättra möjligheterna för dessa kvinnor att söka hjälp, bör den grundläggande samhällsinformationen till invandrare beröra även dessa problem. Den informationen bör de få på ett så tidigt stadium som möjligt efter ankomsten till Sverige. Integrationsverket har i sitt remissyttrande förklarat att verket i fortsättningen kommer att beakta att all samhällsinformation till invandrare innefattar information om vart man kan vända sig om man blir misshandlad.

7 Uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning

Regeringens förslag: Nuvarande ordning som innebär att uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning beviljas för personer som ansöker om uppehållstillstånd på grund av en i Sverige bosatt make, maka eller sambo eller blivande sådan när relationen nyligen etablerats skall behållas. Såväl att uppehållstillstånd får beviljas i sådana fall som att en ordning med uppskjuten invandringsprövning då skall tillämpas skall framgå direkt av utlänningslagen.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har tillstyrkt kommitténs förslag eller lämnat det utan erinran.

Statens invandrarverk påpekar att reglerna om uppskjuten invandringsprövning också bör gälla minderåriga barn som följer med till Sverige. *DO* ställer sig tveksam till om ordningen med uppskjuten invandringsprövning skall behållas. Det vore mer tilltalande om systemet i stället tillämpas så att utvisning inom tvåårsperioden endast kan komma i fråga vid faktiska skenförhållanden. Om ordningen trots allt skall behållas, tillstyrker *DO* kommitténs förslag att den skall framgå av utlänningslagen. *Stockholms stad* framför att systemet med uppskjuten invandringsprövning har skapat problem inte bara för misshandlade kvinnor utan även för invandrad part i homosexuella förhållanden. Detta bör beaktas vid lagöversynen. *Sveriges Advokatsamfund* tillstyrker att systemet med uppskjuten invandringsprövning under två år behålls. Samfundet föreslår dock en justering i kommitténs förslag till lagtext i 3 kap. 11 § så att ordet ”skall” byts ut mot ordet ”bör”.

Integrationsverket anser att en strängare seriositetsprövning bör vara en garanti för att det inte handlar om skenäktenskap och att ordningen med uppskjuten invandringsprövning då kan avvaras. *Svenska flyktingrådet* anser att permanent uppehållstillstånd skall beviljas från början om det inte kommer fram något som gör att seriositeten kan ifrågasättas. *Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige* avstyrker att systemet med uppskjuten invandringsprövning behålls.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av redogörelsen i avsnitt 4.1.5 beviljas uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 4 (dvs. ”särskild anknytning till Sverige”) för den som inte tidigare är gift eller sammanboende med någon som bor här i landet och som skall komma hit för att ingå ett äktenskap eller inleda ett samboförhållande. Med hänsyn till att det rör sig om en stor grupp utlänningar bör det direkt av utlänningslagen framgå att uppehållstillstånd får beviljas i sådana fall.

Ordningen med den uppskjutna invandringsprövningen är en väsentlig del av regelsystemet för de personer som söker uppehållstillstånd i Sverige på grund av en inte tidigare etablerad anknytning till en här bosatt make, maka eller sambo. Härigenom prövas anknytningens seriositet och hållbarhet vid flera olika tillfällen innan ett permanent uppehållstillstånd beviljas. Utan en sådan möjlighet att pröva om det förhållande som åberopas som stöd för ansökningen är seriöst, skulle det bli nödvändigt att göra en mycket strikt och restriktiv prövning av ansökningar om uppehållstillstånd i dessa fall. Det är svårt att före inresan göra en tillfredsställande utredning av allvaret i parternas förhållande. Från den utgångspunkten är ordningen med uppskjuten invandringsprövning till förmån även för sökandena.

Ordningen med uppskjuten invandringsprövning är ett viktigt undantag från huvudregeln att permanent uppehållstillstånd beviljas från början. Principen har tillämpats sedan början av 1970-talet och vad som från början utgjordes av Invandrarverkets praxis har blivit väl förankrat genom motivuttalanden i propositioner och i utskottsbetänkanden som godkänts av riksdagen. Trots att riksdagen har antagit riktlinjer om tillämpning av principen framgår den inte på något sätt av vare sig utlänningslagen eller utlänningsförordningen. Av såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska skäl bör denna centrala princip framgå direkt av lagen. Av det totala antalet personer som kommer till Sverige som make, maka eller sambo till en i Sverige bosatt person är det ungefär en tredjedel som får uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning. Det är otillfredsställande att en konsekvent tillämpad princip som är av stor betydelse för den enskilde och som berör en stor grupp människor inte går att utläsa av lagregleringen.

Som kommittén föreslagit bör uppskjuten invandringsprövning i normalfallet tillämpas under två år. I praxis ges i dag oftast två tillstånd om vardera ett år innan permanent uppehållstillstånd beviljas efter två år. Regeringen vill stryka under att de tillämpande myndigheterna måste ha frihet att välja att ge uppehållstillstånd även för andra tidsperioder beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Endast huvudregeln att permanent uppehållstillstånd i normalfallet får beviljas efter två år bör – som kommittén föreslagit – läggas fast i lag.

Regeringen vill vidare framhålla att permanent uppehållstillstånd enligt lagförslaget får beviljas före tvåårsperiodens utgång om det finns särskilda skäl till det. Ett sådant skäl kan exempelvis vara att parterna har gemensamt barn.

8 Fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört

Regeringens förslag: Fortsatt uppehållstillstånd skall kunna beviljas trots att förhållandet upphört, om sökanden eller sökandens barn utsatts för våld eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid. Denna reglering skall framgå av utlänningslagen.

I de fall det görs sannolikt att sökanden eller dennes barn utsatts för övergrepp av allvarlig art under sammanboendet och förhållandet upphört främst på grund av detta, skall uppehållstillstånd i regel beviljas. Detta förutsätter dock dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att fortsatt uppehållstillstånd under vissa förutsättningar skall kunna beviljas trots att förhållandet upphört, om sökanden eller sökandens barn utsatts för våld eller annan kränkning. Flera av remissinstanserna har dock synpunkter på hur allvarliga kränkningar som skall krävas för fortsatt uppehållstillstånd och vilket stöd som skall krävas för att ett påstående om våld eller kränkning skall godtas.

Göteborgs tingsrätt vill starkt ifrågasätta om en kvinna som kommer från ett land dit hon utan vidare kan återvända skall beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige enbart därför att hon utsatts för kränkande behandling av en i Sverige bosatt man. Tingsrätten anser vidare i likhet med *Stockholms tingsrätt* och *Riksrevisionsverket* att det bör krävas polisanmälan för att ett påstående om våld eller annan allvarlig kränkning skall godtas. *Statens invandrarverk* framhåller att hänsyn även bör tas till faktorer som annan anknytning till Sverige eller till hemlandet. *Utlänningsnämnden* framhåller att bedömningen bör utgå från en sammantagen bild av förhållandena och att, eftersom svårigheter ofta uppkommer vid sådana bedömningar, det är av största vikt att förarbetena görs så tydliga och utförliga som möjligt.

DO, *Sveriges Advokatsamfund*, *FARR*, *Svenska flyktingrådet* och *Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige* anser att det inte skall krävas att kränkningen är allvarlig för att fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas. De nämnda organisationerna anser vidare i likhet med *Svenska Kommunförbundet* att övergrepp bör tillmätas samma betydelse oavsett hur länge förhållandet bestått. *DO* anser att det heller inte bör krävas att våld eller kränkning faktiskt inträffat. Även när det finns en befogad fruktan för våld eller kränkning och ett förhållande därför upplöses, bör uppehållstillstånd kunna beviljas. Riksorganisationen för kvinnojourer i

Sverige anser vidare att det inte bör krävas att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. *RFSL* vill stryka under att också andra skäl än misshandel eller annat våld skall beaktas vid bedömningen. Det kan exempelvis röra sig om att sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i avsnitt 7 ovan föreslagit att ordningen med uppskjuten invandringsprövning skall behållas. Syftet med den uppskjutna invandringsprövningen är som framhållits att förhindra missbruk av rätten till invandring. Det förhållandet att det finns starka skäl för att behålla denna ordning får dock inte hindra att åtgärder vidtas för att så långt det är möjligt förhindra de negativa konsekvenserna av bestämmelsen, främst att kvinnor av rädsla för utvisning stannar kvar i anknytningsförhållanden där de misshandlas eller eljest utsätts för allvarliga kränkningar.

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

Regeringen anser att det är angeläget — inte minst av rättssäkerhetsskäl — att de principer som lades fast i den nämnda propositionen, prop. 1983/84:144, kommer till uttryck i lag.

Bestämmelsen bör först och främst gälla fall där utländska personer eller deras barn i förhållandet utsatts för fysiskt våld eller för handlingar som innefattar allvarliga kränkningar av deras frihet eller frid. Om varje slag av våldshandling eller kränkning som sökanden eller sökandens barn utsatts för skulle medföra en obetingad rätt till fortsatt uppehållstillstånd, skulle regeln emellertid lätt kunna missbrukas för att kringgå invandringsbestämmelserna. Regeringen anser därför att enstaka mindre allvarliga våldshandlingar inte i sig bör medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Regeringen delar däremot i likhet med kommittén inte Anknytningsutredningens uppfattning att undantag från huvudprincipen bör kunna göras bl.a. om kvinnan uppträtt provocerande eller om hon redan före sammanboendet varit medveten om

att mannen varit våldsbenägen. Övergreppen måste ses i sitt sammanhang. I varje ärende bör således hänsyn tas till under vilka omständigheter övergreppet har ägt rum, hur allvarligt det har varit och om det rört sig om en enstaka episod eller om systematiska övergrepp. För att det skall komma i fråga att bevilja fortsatt uppehållstillstånd på grund av att det förekommit våld eller allvarliga kränkningar under sammanboendet, bör omständigheterna också vara sådana att det kan antas att förhållandet upphört huvudsakligen på grund härav.

Avsikten är således att det är i de fall där allvarliga eller upprepade övergrepp förekommit, vilket fått till följd att förhållandet upphört, som fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas. Det bör vidare krävas dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. De två senare förutsättningarna är nödvändiga för att förhindra missbruk av rätten till invandring.

En samlad bedömning måste göras i varje enskilt fall, om fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas trots att ett förhållande upphört. Vid den bedömningen måste självfallet liksom hittills beaktas, om det finns andra starka skäl än våld eller allvarliga kränkningar som talar för att sökanden bör tillåtas stanna här, exempelvis om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller om sökanden har stark anknytning hit. Hänsyn bör också tas till om referenspersonen avlidit eller om sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. Även om sökanden inte utsatts för så allvarliga kränkningar att uppehållstillstånd bör beviljas enbart på denna grund, kan ändå vid en samlad bedömning omständigheterna framstå som så ömmande att fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas. Vid en samlad bedömning bör också vägas in sökandens anknytning till hemlandet och till vilka förhållanden där som sökanden har att återvända.

Krav på bevis

För att fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas på den grunden att sökanden utsatts för våld eller allvarliga kränkningar måste det finnas omständigheter som stöder sökandens påståenden. Enbart att sökanden uppger att så är fallet kan normalt inte anses vara tillräckligt. Regeringen bedömer dock i likhet med kommittén att det skulle vara att ställa för höga krav, om det skulle krävas att det vore styrkt att sökanden utsatts för en brottslig gärning.

För att hänsyn skall tas till våld eller handlingar som innefattar allvarliga kränkningar i förhållandet bör det vara tillräckligt att det görs sannolikt att sådana övergrepp förekommit. Det bör inte ställas upp några formella krav på vilken dokumentation som skall föreligga. Polisanmälningar, läkarintyg eller intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer bör kunna vara till ledning. Utlänningsmyndigheten måste i varje enskilt fall bedöma, om den framlagda dokumentationen med tillräcklig styrka talar för att våld eller allvarlig kränkning förekommit i förhållandet. Även i denna situation bör det vidare vara möjligt för myndigheterna att hämta in registerutdrag rörande referenspersonen.

Om ett påstående om våld eller kränkning i förhållandet framställs först i samband med att utvisningsbeslutet överklagas, bör det krävas en rimlig förklaring av sökanden till varför omständigheterna inte framförts

tidigare för att påståendet skall bedömas som trovärdigt. Om det har förflutit lång tid mellan händelsen och förhållandets upphörande, kan det tala för att förhållandet upphört av någon annan orsak. Prop. 1999/2000:43

9 Uppehållstillstånd efter inresan

Regeringens förslag: Uppehållstillstånd för andra än skyddsberättigade skall i princip ha beviljats före inresan i landet. Undantag skall dock kunna göras om utlänningen har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det skäligen inte kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser delar bedömningen att det skall finnas ett principiellt krav på att uppehållstillstånd för andra än skyddsberättigade skall ha beviljats före inresan i Sverige. *Statens invandrarverk* anser att uttrycken ”stark anknytning” och ”skäligen inte kan krävas” inte är tillräckligt tydliga och att de därför kan innebära tolkningsproblem i framtiden med risk för att huvudregeln försvagas. *Utlänningsnämnden* betonar att det i förarbeten bör göras tydligt vad som avses med stark anknytning.

DO delar inte kommitténs bedömning att en ansökan i regel bör avslås om identiteten inte kan klarläggas när utlänningen inte har rätt till skydd här. Det måste först utredas i vad mån sökanden har möjlighet att styrka sin identitet. *Sveriges Advokatsamfund* och *FARR* ansluter sig till reservanternas förslag som innebär att undantag från huvudregeln måste kunna göras i något fler situationer än vad kommitténs majoritet föreslår. Advokatsamfundet anser därutöver att en påtvingad väntetid om mer än sex månader i hemlandet alltid skall anses vara tillräckligt lång för att undantag från huvudregeln skall få göras. *FARR* pekar på den stora skillnad när det gäller rätten till familjeåterförening som finns mellan å ena sidan i Sverige bosatta EES-medborgare och å andra sidan svenska medborgare och här bosatta utlänningar utanför EES-området och anser det önskvärt att sådana skillnader i behandlingen upphör. *RFSL* förordrar att uppehållstillstånd skall kunna beviljas efter inresan, om det står klart att sökanden skulle ha beviljats uppehållstillstånd om ansökan getts in i sökandens hemland.

Föreningen Återföreningen anser att ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning bör prövas efter samma kriterier vare sig ansökan görs före eller efter inresan i Sverige.

Skälen för regeringens förslag: Det nuvarande kravet på att uppehållstillstånd för anhöriga i princip skall ha beviljats före inresan i Sverige infördes, som framgick av redovisningen i avsnitt 4.1.6, som en av åtgärderna för att söka minska möjligheterna att få uppehållstillstånd på grund av skenäktenskap eller skenförhållanden. Regering och riksdag har sedan vid flera tillfällen strukit under att kravet på uppehållstillstånd

före inresan är ett viktigt led i upprätthållandet av en reglerad invandring (se senast prop. 1994/95:179 och bet. 1994/95:SfU16). De flesta länder i vår omvärld har liksom Sverige ett principiellt krav på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i landet, ofta med en mycket mera strikt tillämpning än här i landet.

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

Även om det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige bör finnas kvar, kan det diskuteras om någon ändring av nuvarande regler bör göras när det gäller sökande som åberopar anknytning hit.

Utlänningsnämnden har i sin utvärdering framfört att de ändringar i lagstiftningen som trädde i kraft den 1 juli 1995 i vissa fall lett till oklarheter. Nämnden har vidare pekat på att den nya lagstiftningen i några fall lett till att uppehållstillstånd vägrats där tillstånd tidigare skulle ha beviljats därför att parterna bott tillsammans minst ett år. Tillstånd har nu vägrats eftersom det inte bedömts som uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan prövats före inresan. Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.2 har nämnden vidare föreslagit en viss justering av den nuvarande lagtexten. Den justeringen skulle innebära att om utlänningsnämnden har stark anknytning till Sverige, skall ansökan prövas efter samma kriterier vare sig ansökan görs före eller efter inresan i Sverige. Utlänningsnämnden har dock inte fullföljt detta förslag i sitt remissyttrande över betänkandena. Föreningen Återföreningen anser likaså att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning skall prövas efter samma kriterier vare sig ansökan görs före eller efter inresan i Sverige.

Regeringens utgångspunkt är som tidigare framhållits att det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige bör finnas kvar och att det även bör gälla den som har en stark anknytning hit. Regeringen kan därför inte ställa sig bakom förslag om att införa ett generellt undantag från kravet på uppehållstillstånd före inresan för den som har stark anknytning hit. Den kritik som förts fram när det gäller det nuvarande regelsystemet har praktiskt taget uteslutande gällt att personer, som finns här i Sverige och åberopar anknytning till någon här i landet, skulle tvingas återvända till andra länder för att där ge in ansökan, trots att de i det landet skulle riskera förföljelse eller att de skulle ha svårigheter att där ge in en ansökan och att parterna därför skulle tvingas leva åtskilda under lång tid. I den mån det här är fråga om betydande problem bör de inte lösas genom att kravet på uppehållstillstånd före inresan luckras upp generellt.

Den kritik som riktats mot nuvarande reglering av frågan har som nämnts nästan uteslutande riktat in sig på att personer tvingas återvända till länder där de kan tänkas möta svårigheter av olika art när det gäller att tämligen omgående ge in en ansökan därifrån. Kritiken har inte gällt att någon tvingas återvända till ett närliggande land som Polen eller någon av de baltiska staterna för att ge in ansökan där. Regeringens slutsats blir att till skillnad mot i dag huvudvikten när det gäller undantag från kravet på uppehållstillstånd före inresan bör läggas vid om det är

skäligt att kräva att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där och inte vid om det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan.

Det rör sig här inte sällan om fall där utlänningen åberopar såväl någon form av politiska skäl som anknytning till någon här bosatt. Myndigheterna kommer då att först pröva de politiska skälen. Ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning hit bör då inte beviljas enbart därför att sökanden uppger att han eller hon vid en återkomst skulle komma att bli utsatt för trakasserier eller förföljelse. Utgångspunkten måste vara att myndigheten gör en riktig bedömning av asylskälen.

Fall kan dock tänkas där sökanden efter en hemkomst kan antas få svårigheter att få pass eller utresetillstånd och att detta beror på någon form av trakasserier från hemlandets myndigheter – utan att sådana trakasserier kan bedömas utgöra tillräcklig grund för att bevilja sökanden uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. De befarade trakasserier kan däremot utgöra skäl för att bevilja en ansökan om uppehållstillstånd efter inresan.

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

Ovanstående är självfallet endast exempel på när det inte kan anses skäligt att kräva att sökanden återvänder till hemlandet eller annat land för att ge in ansökan där. Även andra situationer kan givetvis tänkas där det står klart att en person under lång tid – på annan grund än svårigheter att få pass – skulle vara förhindrad att utan större omgång lämna hemlandet på nytt. Att sökanden exempelvis skulle tvingas avtjäna straff för ett brott utan politiska förtecken kan dock regelmässigt inte utgöra grund för att medge undantag från huvudregeln, såvida det inte handlar om straff för gärningar som inte är straffbelagda i Sverige eller om ett långvarigt fängelsestraff för en gärning som i Sverige har ett endast ringa straffvärde.

Även i andra fall kan omständigheterna vara sådana att det inte framstår som skäligt att sökanden återvänder till ett annat land för att ge in en ansökan om uppehållstillstånd därifrån. Det kan exempelvis vara fråga om återvändande till ett land där det inte finns någon svensk utlandsrepresentation och där det är förenat med stora praktiska svårigheter och betydande kostnader att resa till något grannland för att ge in ansökan där. I dessa fall är svårigheterna att ge in ansökan inte sällan förenade med att det är fråga om ett avlägset land och därmed stora kostnader för att återvända till Sverige sedan tillstånd beviljats.

När det gäller de materiella förutsättningarna för att bevilja tillstånd på grund av anknytning efter inresan bör de i princip vara desamma som före inresan, dvs. det måste självfallet vara fråga om ett förhållande som kan bedömas vara seriöst. Den s.k. seriositetsprövningen har behandlats närmare i avsnitt 6.1 ovan.

När en ansökan prövas efter inresan i landet tillkommer emellertid några omständigheter som kan inverka på bedömningen och som knappast kan aktualiseras vid prövningen av ansökningar som görs före inresan. Det gäller för det första vilken betydelse som skall fästas vid om sökanden uppehållit sig i Sverige illegalt. Regeringen har uttalat sig i denna fråga i några vägledande beslut i november 1997 (UD97/1015–1017/MP) rörande personer som vistats här mycket lång tid utan att ge in någon ansökan om uppehållstillstånd. Det rörde sig alltså om tid *före* lagakraftvunnet beslut. Regeringen konstaterar i besluten att det inte är ovanligt att någon som söker uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som bor i Sverige har uppehållit sig illegalt i landet under hela eller en del av den tid som är hänförlig till den åberopade samlevnaden. Regeringen anför sedan bl.a. följande:

Rent allmänt är givetvis en illegal vistelse något som bör motarbetas av statsmakterna. Sverige deltar såväl inom EU som i andra internationella sammanhang i samarbete som syftar till att komma tillrätta med detta problem. Det bör betonas att det inte är endast sett från ett samhällsligt perspektiv som det finns anledning att verka mot fenomenet som sådant. Ett annat synsätt skulle innebära att svenska myndigheter godtar eller i vart fall stillatigande åser att vissa människor lever utanför samhället med de risker för individen som detta medför, t.ex. att de berörda inte vågar söka medicinsk hjälp eller ta nödvändiga kontakter med olika myndigheter. Därtill kommer att det är stötande att det skall löna sig att bryta mot utlänningslagens regler. En liknande aspekt är att beviljande av uppehållstillstånd under dessa förutsättningar kan uppfattas som orättvist av de sökande som följer reglerna och snarast ger sin anknytning till kända för myndigheterna vilket i vissa fall kan medföra att de nödgas återvända till sitt hemland för att söka uppehållstillstånd därifrån.--- Utöver det som redan nämnts bör det noteras att det med den nuvarande ordningens uppmjukade regler rörande möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning som uppkommer efter inresan är svårt att föreställa sig att det finns någon rationell anledning för en utlänning som har ett seriöst förhållande för inte ansöka om uppehållstillstånd eller åberopa anknytningen i en pågående process.

Regeringen fortsätter sedan:

Regeringen vill i detta sammanhang betona att ett undanhållande inte med automatik skall medföra att en ansökan om uppehållstillstånd skall avslås. En bedömning måste göras i varje enskilt fall av den anknytning som utlänningen har till Sverige. Därvid skall beaktas bl.a. anknytningens styrka och särskild hänsyn tas till eventuella barns intressen och deras bästa. Regeringen vill härvid fästa uppmärksamheten vid den portalparagraf beträffande hänsynen till barnens bästa som finns i 1 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen. Även de humanitära skäl i övrigt som finns i ett ärende, och som talar för att uppehållstillstånd bör beviljas trots att utlänningen hållit sig undan, bör beaktas.

Regeringen anser att den syn på betydelsen av illegal vistelse som utvecklats i de beslut för vilka ovan redogjorts alltså bör vara vägledande för praxis. Regeringen vill stryka under att det är väsentligt att utlänningar som vistas illegalt i landet inte kommer i ett bättre läge än de som följer myndigheternas beslut och återvänder för att ansöka om tillstånd från hemlandet.

En annan omständighet som kan föreligga när en ansökan prövas efter inresan men knappast när prövningen görs före inresan är att sökandens identitet är oklar. Regeringen har i prop. 1997/98:36 (s. 14) anfört att en lika självklar som viktig utgångspunkt är att asylsökandes identitet i så

stor utsträckning som möjligt skall klarläggas innan uppehållstillstånd beviljas. Regeringen anser att detsamma måste gälla när grunden för ansökan om uppehållstillstånd är annan än skyddsbehov. Om identiteten inte kan klarläggas, bör ansökan i regel avslås, när utlänningen inte har rätt till skydd här.

Förhållandena kan dock undantagsvis vara sådana att det på grund av utlänningens anknytning till någon i Sverige inte skäligen kan krävas att sökanden skall återvända till något annat land för att ge in ansökan därifrån, trots att sökanden inte kunnat styrka sin identitet på ett tillfredsställande sätt.

Ytterligare en omständighet som bör beaktas är sökandens anknytning till hemlandet genom nära anhöriga där. Sådan anknytning kan i och för sig finnas även när ansökan görs före inresan, men det tillhör de absoluta undantagen att det kommer fram. Om en utlänning vid ankomsten till Sverige uppger sig ha familj i hemlandet och senare återoppar en anknytning här i landet och att familjen i hemlandet inte skall komma hit, kan det finnas skäl att beakta anknytningen till hemlandet. Om sökanden har stark familjeanknytning genom exempelvis minderåriga barn i hemlandet, kan detta vara skäl att kräva att sökanden återvänder dit för att ge in ansökan om uppehållstillstånd därifrån.

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

En ändring som nu föreslagits skulle också göra det tydligare att uppehållstillstånd får beviljas efter inresan även i fall där anknytningen avser anknytning genom släktskap men där kraven i nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 1–3 UtL inte är helt uppfyllda. Det är i de nu angivna punkterna inte fråga om någon fullständig uppräkningslista av de fall där uppehållstillstånd får beviljas på grund av anknytning. Punkten 4 i det nuvarande lagrummet, enligt vilken uppehållstillstånd får beviljas om utlänningen annars har särskild anknytning till Sverige, är avsedd att bl.a. täcka in ömmande fall som inte faller in under punkterna 1–3. Det kan exempelvis vara fråga om föräldrar till minderåriga barn här i landet som tidigare inte ingått i samma hushållsgemenskap, om minderåriga barn som har nära släktingar här i landet eller i undantagsfall om anhöriga till skyddsberättigade där det finns udda och ömmande omständigheter. Att uppehållstillstånd även i sådana fall får beviljas efter inresan skulle klarare framgå med den föreslagna ändringen av lagtexten.

Regeringens förslag: Den centrala utlänningsmyndigheten, Statens invandrarverk, skall byta namn till Migrationsverket

Statens invandrarverk inrättades år 1969 sedan riksdagen fattat beslut om att det statliga myndighetsansvaret för invandrings- och invandrarpolitiken borde samlas under en myndighet. Invandrarverket tog därmed över tillståndsfrågorna från Statens utlänningskommission, medborgarskapsfrågorna från Justitiedepartementet och de s.k. anpassningsfrågorna från arbetsgruppen för invandrarfrågor, som år 1966 hade tillsatts inom Inrikesdepartementet.

Invandrarverket arbetade vid denna tid företrädesvis med att ge tillstånd till invandring samt med åtgärder för invandrare. Ett antal andra myndigheter var, förutom Invandrarverket, ansvariga för olika delar i invandringspolitiken. Polismyndigheterna hade exempelvis ansvar för att ta emot ansökningar och att göra utredningar i både tillstånds- och medborgarskapsärenden och Arbetsmarknadsstyrelsen drev fram till år 1985 förlägningsverksamheten för flyktingar.

Under 1980-talet skedde stegvisa förändringar med inriktning på att minska antalet inblandade myndigheter och att arbetet med utlänningsärenden borde skötas av myndigheter som hade detta som sin huvudsakliga och viktigaste uppgift.

Med ett minskat behov av arbetskraft kom invandringen att ändra karaktär. Efter 1970-talets första år minskade arbetskraftsinvandringen kraftigt. I stället ökade antalet asylsökande. De som beviljats uppehållstillstånd på någon form av politiska eller politisk/humanitära skäl har därefter tillsammans med anhöriga dominerat invandringen till Sverige.

Under 1990-talet har ett omfattande reformarbete på det invandringspolitiska området genomförts. Arbetet har varit en fortsättning på den tidigare utvecklingen med att koncentrera ansvaret för utlänningsfrågor till färre myndigheter. Genom propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25) kom invandringen att sättas i ett politiskt helhetsperspektiv som omfattar flykting-, invandrings-, invandrar- och återvändandepolitiken. År 1998 kopplades invandrarfrågorna bort från Statens invandrarverk och lades i stället på det nyinrättade Integrationsverket. Återvändandefrågor har blivit en viktig uppgift för Invandrarverket och från den 1 januari 1999 har verket huvudansvaret för att avvisnings- och utvisningsbeslut verkställs.

Invandrarverket har föreslagit att myndigheten under år 2000 bör byta namn till något som bättre återspeglar verkets nuvarande arbetsuppgifter. Regeringen anser i likhet med Invandrarverket att verkets nuvarande namn inte längre ger några associationer till verkets viktigaste arbetsuppgifter. Ordet "invandrare" leder tankarna närmast till invandrarfrågorna, som Integrationsverket numera svarar för. Ett namnbyte skulle därför utgöra en lämplig avslutning på de senaste årens

reformarbete. Det namn, den roll och det ansvar som Statens invandrarverk fick för trettio år sedan stämmer inte överens med myndighetens roll och ansvarsområde idag. Det är inte bara ett nationellt reformarbete som lett till denna utveckling utan även en förändrad syn på den internationella arenan där ordet "migration" idag används som ett samlingsbegrepp för bl. a frågeställningar som rör flyktingar och invandring.

Invandrarverket har lämnat ett förslag till regeringen om att myndighetens namn skall vara "Migrationsverket". I likhet med Invandrarverket bedömer regeringen att det namnet bättre än det nuvarande beskriver myndighetens arbetsuppgifter och de krav och förväntningar som ställs på myndigheten. Regeringen föreslår därför att myndighetens namn skall vara Migrationsverket. Det blir således namnet på Sveriges centrala utlänningsmyndighet.

11 Genomförande och ekonomiska konsekvenser

Regeringen bedömer att förslagen inte kommer att ge upphov till ökade kostnader som föranleder förändringar av berörda anslag. Förslagen i denna proposition skall således finansieras inom Statens invandrarverks anslag.

Förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2000. Några särskilda övergångsbestämmelser föreslås inte förutom för ändringen i lagen (1987:813) om homosexuella sambor.

Lagen om homosexuella sambor ändrades senast genom lagen (1999:1257) om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor. Ändringen gjordes med anledning av den nya inkomstskattelagen (1999:1229). Ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen formulerades då på följande sätt: "Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000 och tillämpas första gången vid 2002 års taxering." Vad som sålunda angavs om tidpunkten för tillämpningen var avsett endast för den punkt i lagen som hänvisar till inkomstskattelagen. En övergångsbestämmelse behövs också till den nu aktuella ändringen i lagen om homosexuella sambor. Den bör dock utformas på ett tydligare sätt.

12 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

2 kap.

4 §

Första stycket motsvarar i huvudsak nuvarande 2 kap. 4 § första stycket UtL. Uppräkningen av de fall där uppehållstillstånd får beviljas har dock kompletterats med ytterligare en punkt (punkt 7).

I *punkten 1* har ett tillägg gjorts varav framgår att en förutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas enligt denna punkt är att makarna eller samborna stadigvarande har sammanbott utomlands. Det gäller enligt fast praxis redan i dag.

För att systemet med uppskjuten invandringsprövning klart skall framgå av lagen, bör den kategori som skall beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning också klart definieras. Genom det nu föreslagna tillägget i första punkten görs en tydlig uppdelning mellan de fall där sökanden enligt denna punkt bör ges uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening och de fall där en nyligen etablerad anknytning till make, maka, sambo eller blivande sådan åberopas (jfr andra stycket).

Med "sambo" avses liksom tidigare personer som bor tillsammans i såväl homosexuella som i heterosexuella förhållanden. Lagrådet har framfört att en hänvisning till 2 kap. 4 § UtL bör tas in i lagen (1987:813) om homosexuella sambor, något som enligt Lagrådet för övrigt bort ske tidigare. Regeringen delar Lagrådets uppfattning att det hade varit lämpligt att redan tidigare föra in en sådan hänvisning i lagen om homosexuella sambor. Hösten 1999 har Samboendekommittén lämnat sitt betänkande Nya samboregler (SOU 1999:104). Remissbehandling av betänkandet pågår för närvarande. I betänkandet föreslås bl.a. att lagen om homosexuella sambor skall upphöra att gälla och att lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem, genom en ny definition av "sambor", direkt skall gälla även homosexuella sambor. Vidare föreslås att någon hänvisning i sambolagen inte skall göras till andra författningar där uttrycket sambo förekommer. I stället föreslås att det av varje författning eller författningsrum skall framgå vilka sambor som avses i författningen. I förekommande fall skall således en hänvisning till sambolagen göras i de författningar där uttrycket sambo förekommer, bl.a. skall enligt förslaget en sådan hänvisning göras i 2 kap. 4 § UtL. Det är oklart när Samboendekommitténs förslag kan komma att bli föremål för lagstiftning. I avvaktan på den vidare behandlingen av det förslaget bör, som Lagrådet föreslagit, en hänvisning till 2 kap. 4 § UtL göras i lagen om homosexuella sambor.

Att parten i Sverige skall ha beviljats uppehållstillstånd "för bosättning" innebär att rätt till familjeåterförening i regel inte finns för den som beviljats ett kortare uppehållstillstånd för tillfälligt besök.

Punkten 7 är ny. Av 14 § första stycket 1 framgår att regeringen får meddela närmare föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök. Det bör dock redan av 4 § framgå att uppehållstillstånd får beviljas för vistelse för studier eller besök.

Andra stycket är nytt. Här anges vad som krävs för att uppehållstillstånd skall beviljas när ansökan avser en s.k. snabb anknytning, dvs. en anknytning som inte har bestått någon längre tid. Att uppehållstillståndet första gången skall tidsbegränsas i sådana fall framgår av 4 d §.

Lagrådet har i sitt yttrande föreslagit att sista satsen i 2 kap. 4 § andra stycket skall formuleras så: ”om det inte bedöms som sannolikt att förhållandet inte är seriöst och om inte heller särskilda skäl talar emot att tillstånd ges.” Avsikten enligt motiveringen till förslaget skulle därmed enligt Lagrådet komma till bättre uttryck. Enligt regeringens mening skulle emellertid ordet ”sannolikt” i detta sammanhang kunna tolkas som en presumtion för att ett förhållande skall anses vara seriöst så länge myndigheten inte kan visa att det finns omständigheter som talar mot att tillstånd ges. Formuleringen skulle därmed också kunna tolkas som att myndigheten närmast skulle ha en form av ”bevisbörda”. Enligt regeringen kommer avsikten med förslaget till bättre uttryck om sista satsen i 2 kap. 4 § andra stycket i stället formuleras så ”om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.”

Tredje stycket motsvarar helt nuvarande andra stycket i 4 §.

4 d §

Paragrafen är *ny* men innebär i huvudsak att en fast praxis regleras i lag. Ett förtydligande har tagits in i andra meningen, varav klart framgår att tidsbegränsat uppehållstillstånd skall beviljas också när uppehållstillstånd beviljas för sökandens barn under 18 år som skall följa med sökanden till Sverige. Så sker i praxis redan i dag.

Bestämmelsen innebär ett uttryckligt undantag från huvudregeln att den som beviljas uppehållstillstånd för bosättning i Sverige normalt beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Bestämmelsen tar enligt ordalydelsen endast sikte på det första beslutstillfället. Under vilka förutsättningar fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas behandlas i 4 e §.

4 e §

Paragrafen är *ny* men innebär i huvudsak att en fast praxis regleras i lag.

Enligt *första stycket* krävs således enligt huvudregeln att förhållandet består för att den som fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 4 d § skall få ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd. Om förhållandet upphört och utlänningsen återoppar anknytning genom ett nytt förhållande, kan tillstånd beviljas under de förutsättningar som anges i andra och tredje styckena.

Enligt *andra stycket* är huvudregeln att ett permanent uppehållstillstånd för den som enligt 4 d § fått tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas när utlänningsen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år. Det gäller likaså enligt fast praxis redan i dag.

Två år är ingen absolut tidsperiod utan ett riktmärke för hur lång tiden för den uppskjutna invandringsprövningen bör vara. Liksom tidigare skall permanent uppehållstillstånd kunna beviljas före tvåårsperiodens utgång om omständigheterna talar för det. Så kan exempelvis vara fallet när parterna har gemensamma barn. Tiden för den uppskjutna invandringsprövningen kan också sättas längre än två år. Det kan vara motiverat exempelvis när förhållandet är instabilt eller när det har upphört och ytterligare tid krävs för att sökanden skall kunna etablera umgänge med barn i Sverige. Om ett första förhållande har upphört och

sökanden därefter har inlett ett nytt förhållande, kan det också vara motiverat att sätta den sammanlagda tiden för uppskjuten invandringsprövning till längre än två år.

I *tredje stycket* anges omständigheter som kan utgöra skäl för undantag från huvudregeln i första stycket.

Enligt *punkt 1* i tredje stycket får uppehållstillstånd, trots att förhållandet upphört, liksom tidigare enligt praxis ges till en utlänning som har särskild anknytning till Sverige. Under bestämmelsen ryms såväl familjeanknytningsfall som fall där sökanden har anknytning till det svenska samhället. Anknytning till det svenska samhället kan exempelvis föreligga när sökanden kommit in på den svenska arbetsmarknaden. En utlänning torde genom en anställning regelmässigt ha fått anknytning till svenska förhållanden genom kontakter med arbetskamrater och genom ökad kunskap om svenska förhållanden. Vid bedömningen av om särskild anknytning till Sverige skall anses föreligga görs i praxis alltid en samlad bedömning av samtliga omständigheter i ärendet, där det exempelvis också vägs in hur länge sökanden kommit att vistas här. Någon ändrad praxis på denna punkt är inte avsedd.

I *punkt 2* anges att uppehållstillstånd får beviljas om förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen eller dennes barn utsatts för våld eller kränkningar i förhållandet. I princip gäller detta enligt praxis redan i dag. Regeln är inte absolut. Enstaka bagatellartade övergrepp skall inte i sig kunna medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Hänsyn skall tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det varit och om det rört sig om en enstaka episod eller upprepade övergrepp samt hur länge förhållandet varat. Bestämmelsen behandlas närmare i den allmänna motiveringen, avsnitt 8.

Som framgår av avsnitt 8 är avsikten att uppehållstillstånd i regel skall beviljas i de fall det görs sannolikt att sökanden eller sökandens barn utsatts för övergrepp av allvarlig art under sammanboendet och förhållandet upphört främst på grund av detta. Detta förutsätter dock dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. Lagrådet har uttryckt farhågor för att lagförslaget i denna del inte kommer att leda till den ändring i praxis som förslaget synes åsyfta. Regeringen har förståelse för Lagrådets synpunkter. Av Anknytningsutredningens undersökningar framgår emellertid att det i dag i praxis ställs mycket stora krav på misshandelns svårighetsgrad och övriga skäl för att fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas. Den praxis som redovisats synes enligt regeringens bedömning vara mindre generös än vad som torde ha varit avsikten när uttalandena i prop. 1983/84:144 gjordes om att hänsyn borde tas bl.a. till om utlänningen misshandlats eller annars blivit illa behandlad. Det torde främst förklaras av att dessa uttalanden inte tidigare lett till någon lagstiftning och att principerna lagts fast i den allmänna motiveringen i en proposition som nu är mer än femton år gammal. När dessa principer nu får ett tydligare stöd i utlänningslagen kommer de att få en helt annan tyngd än tidigare. Det är därför regeringens bedömning att de också kommer att leda till en ändring i praxis.

Enligt *punkt 3* får uppehållstillstånd också ges om andra starka skäl talar för att utläningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd. Det är också här fråga om att i lagtexten föra in en fast praxis. Som framgår av den allmänna motiveringen i avsnitt 8 är det här främst fråga om olika former av humanitära skäl som att sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller att sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad.

5 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 2 kap. 5 § UtL. Här finns bestämmelser om det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall vara beviljat före inresan i Sverige jämte vissa undantag från denna huvudregel.

Första stycket, som innehåller huvudregeln, motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § första stycket UtL. Någon materiell ändring har inte gjorts.

I *punkten 1* i *andra stycket* har på förslag av Lagrådet en hänvisning gjorts även till 2 kap. 4 a § UtL. Den som har rätt till uppehållstillstånd som flykting eller som skyddsbehövande i övrigt är således undantagen från huvudregeln oavsett om permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas.

Punkten 2 motsvarar helt punkten 2 i 2 kap. 5 § andra stycket UtL.

Punkten 3 är *ny*. Det nya undantaget avser fall där ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här bosatt make, maka eller sambo görs efter inresan. Tillstånd i dessa fall har i praxis beviljats enligt 2 kap. 5 § andra stycket punkten 3 UtL, dvs. det har ansetts finnas synnerliga skäl att göra undantag från huvudregeln. Det är otillfredsställande att den som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till make/maka eller sambo och som ansöker om förlängning av tillståndet i Sverige endast kan tillåtas göra det enligt en undantagsregel som anger synnerliga skäl som grund för undantag. Det rör sig om ett stort antal fall årligen. Ett särskilt undantag från huvudregeln för dessa fall har därför tagits in i lagen.

Punkten 4 motsvarar nuvarande punkten 3. De allra flesta fall där det finns skäl att göra undantag från huvudregeln kommer visserligen att falla in under andra stycket 1, 2 eller 3. Det kommer dock att förekomma flera olika fall som inte kan hänföras till något av de nämnda undantagen. Det finns därför behov av att ha kvar en allmän regel som medger undantag från huvudregeln. Det kan exempelvis vara fråga om förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd i andra fall än som avses i punkten 3. Det gäller även om sökanden återoppar en ny grund för sin ansökan om förlängning av det tidsbegränsade uppehållstillståndet. Punkten 4 kan också i något enstaka fall tänkas komma att tillämpas i ärenden som rör en person som av arbetsmarknadsskäl bör tillåtas bosätta sig här. Beträffande förlängning av uppehållstillstånd för besök finns särskilda bestämmelser i 5 a §.

Innehållet i *tredje stycket* är nytt. Enligt huvudregeln i första stycket skall uppehållstillstånd ha beviljats före inresan i landet. Tredje stycket reglerar i vilka fall det kan finnas skäl att göra undantag från den huvudregeln när utläningen återoppar anknytning som avses i 4 § första stycket 1, 2, 3 eller 4 eller andra stycket 1 eller 2. Till skillnad mot enligt

nuvarande bestämmelse läggs huvudvikten inte vid om det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan utan vid om det är skäligt att kräva att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där. Bestämmelsen behandlas närmare i den allmänna motiveringen, avsnitt 9. Prop. 1999/2000:43

Sammanfattning av betänkandet Uppehållstillstånd på grund av anknytning (SOU 1997:152)

Prop. 1999/2000:43
Bilaga 1

Utgångspunkter

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

Kartläggning

Utredningen har anordnat ett antal hearingar i vilka representanter för olika kvinnojourer deltagit. Utredningen har också anordnat en hearing med företrädare för socialtjänsten och olika samverkansgrupper inom sjukvården.

Utredningen har vidare gjort en fördjupad genomgång av samtliga ärenden hos Statens invandrarverk under år 1992 i vilka tidsbegränsat uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning beviljats och där senare frågan om utvisning aktualiserats. Utredningen har också gått igenom ett antal ärenden hos Utlänningsnämnden där ett anknytningsförhållande upphört efter det att den utländska kvinnan utsatts för misshandel eller annan kränkande behandling av den i Sverige bosatta partnern.

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

Utredningen har fått bekräftat att utländska kvinnor många gånger känner sig tvingade att stanna kvar i förhållanden av rädsla för att de annars skulle komma att utvisas. Utredningen anser sig med stöd av de gjorda undersökningarna kunna dra slutsatsen att kvinnor i anknytningsförhållanden löper en betydligt större risk att utsättas för våld av sin make eller sambo än vad kvinnor i övriga förhållanden gör. Underlaget är dock osäkert och utredningen anser det därför inte möjligt att uttala något om hur stor överrisken är. Det är nästan uteslutande kvinnor som far illa i anknytningsförhållanden. Det förekommer emellertid att även män behandlas illa.

Prövningen av ansökan om uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att prövningen av om ett förhållande är seriöst skärps. Det skall till en början krävas att det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att förhållandet är seriöst. I jämförelse med

nuvarande ordning innebär detta att större krav skall ställas på att förhållandet visas vara allvarligt menat från båda parternas sida innan uppehållstillstånd ges. Det skall inte vara tillräckligt att det saknas omständigheter som talar mot att förhållandet är seriöst utan det skall dessutom krävas att det finns positiva indikationer på att förhållandet är allvarligt menat.

Vid prövningen skall hänsyn tas till den kulturella sedvänja som finns i vissa länder i fråga om ingående av äktenskap efter överenskommelser mellan familjer. De ökade kraven på anknytningsförhållandenas seriositet kommer dock att medföra en striktare bedömning även i dessa fall. Endast när förhållandet verkligen kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster, bör uppehållstillstånd beviljas trots att parterna träffats i begränsad omfattning och kanske saknar kunskap om varandra.

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

Inom ramen för tillståndsprövningen skall det finnas utrymme att beakta risken för att sökanden kommer att fara illa i förhållandet. Om det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller andra allvarliga kränkningar i förhållandet, skall uppehållstillstånd kunna vägras. En sådan risk kan föreligga om det kommer fram att referenspersonen upprepade gånger inlett förhållanden med utländska personer och sedan utsatt dem för våld eller kränkning liksom om referenspersonen i något annat sammanhang gjort sig skyldig till allvarliga våldsbrott mot kvinnor eller barn.

För att utlänningsmyndigheterna i sin bedömning skall kunna ta hänsyn till risken för våld eller kränkningar i anknytningsförhållanden krävs att de får tillgång till uppgifter ur polisregister. Även om det finns integritetsskäl som talar emot att uppgifter ur polisregister hämtas in, anser utredningen att Invandrarverket vid behov bör kunna kontrollera uppgifter som finns i ärendet. Det skall dock inte vara fråga om något rutinmässigt inhämtande av uppgifter. Endast när det finns särskild anledning att befara att sökanden kommer att utsättas för våld eller kränkning i förhållandet skall Invandrarverket utnyttja möjligheten. Rätten att hämta in registeruppgifter skall dessutom begränsas till uppgifter som är av betydelse såvitt gäller riskbedömningen, dvs. främst uppgifter om misstankar eller påföljder för brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken.

Förlängning av uppehållstillstånd

Det skall vara möjligt att frånga tvåårsregeln om kvinnan eller hennes barn utsatts för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Den möjligheten skall regleras i utlänningslagen.

En individuell prövning skall göras där hänsyn skall tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det varit och om det

rört sig om en enstaka episod eller om systematiska övergrepp. Om det görs sannolikt att sökanden eller sökandens barn utsatts för allvarliga eller upprepade övergrepp under sammanboendet, och det kan antas bero på övergreppen att förhållandet upphört, skall fortsatt uppehållstillstånd beviljas.

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

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

Lagförslag i relevanta delar i betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)

Prop. 1999/2000:43
Bilaga 2

Utlänningslagen (1989:529)
Nuvarande lydelse

2 kap.

4 §

Uppehållstillstånd får ges till

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

2. *en utlänning som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,*

3. *en utlänning som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och som ingått i samma hushåll som den personen,*

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

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

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

Förslag till utlänningslag
Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §

Uppehållstillstånd får *också* ges till

1. *utlänningar som är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,*

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

3. *utlänningar som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhöriga till någon som är bosatt i Sverige eller som har uppehållstillstånd för bosättning här, om de har ingått i samma hushåll som den personen,*

4. *utlänningar som annars har särskild anknytning till Sverige,*

5. *utlänningar som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige,*

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

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

6 §

Uppehållstillstånd får också ges till utlänningar som

1. *är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här utan*

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

(4 § andra stycket)

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

9 §

När en ansökan om ett
uppehållstillstånd enligt 5–7 §§
prövas skall det beaktas, om det
finns skäl att inte bevilja
uppehållstillstånd på grund av
utlänningens brottslighet eller
brottslighet i förening med någon
annan omständighet som hänger
samman med utlänningen. Om det
finns sådana skäl skall de vägas
mot de skäl utlänningen anger som
grund för uppehållstillstånd.

11 §

Utlänningar som med stöd av 6
§ beviljas uppehållstillstånd på
grund av familjeanknytning skall
vid första beslutstillfället ges ett
tidsbegränsat uppehållstillstånd.

15 §

En utlänning som med stöd av 6 §
har fått ett tidsbegränsat uppe-
hållstillstånd på grund av
familjeanknytning får ges ett nytt
tidsbegränsat eller permanent
uppehållstillstånd endast om
förhållandet består.

Utlänningar med familje-
anknytning enligt 6 § som har haft
tidsbegränsat uppehållstillstånd i
två år får ges ett permanent
uppehållstillstånd. Om det finns
särskilda skäl, får permanent

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.

5 §

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

Detta gäller dock inte om

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

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

3. det annars finns synnerliga
skäl.

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

16 §

Utlänningar får inte beviljas
uppehållstillstånd i Sverige efter
inresan i landet.

Detta gäller dock inte om

1. en utlänning som flykting
eller skyddsbehövande i övrigt har
rätt till uppehållstillstånd enligt 5
kap.,

2. en utlänning av humanitära
skäl bör få bosätta sig här i landet,

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

4. det annars finns synnerliga
skäl.

Utlänningar får beviljas
uppehållstillstånd trots vad som
sägs i första stycket

– om de enligt 5 § 1, 2, 3 eller 4
har stark anknytning till en person
som är bosatt i Sverige, och

– om det skäligen inte kan krävas
att de återvänder till ett annat land
för att ge in ansökan
där.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001, då utlänningslagen (1989:529) skall upphöra att gälla.

Prop. 1999/2000:43

Bilaga 2

Sammanfattning i relevanta delar av betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)

Prop. 1999/2000:43

Bilaga 3

Kommittén ställer sig bakom stora delar av förslagen i Anknytningsutredningens betänkande (SOU 1997:152) Uppehållstillstånd på grund av anknytning. Kommittén betonar att förslagen inte får leda till att möjligheterna att få uppehållstillstånd försvåras för de seriösa anknytningarna, som utgör merparten av alla anknytningar.

Kommittén instämmer i Anknytningsutredningens förslag att systemet med uppskjuten invandringssprövning bör behållas och att en så central princip skall framgå direkt av lagen.

Utgångspunkten bör vara att med en bra utredning som grund bedöma, om det är fråga om ett seriöst förhållande eller inte. I normalfallet kräver det att såväl sökanden som referenspersonen måste höras muntligt.

När det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster bör uppehållstillstånd kunna beviljas, trots att parterna träffats i mycket begränsad omfattning och kanske saknar kunskap om varandra. Kommittén pekar dock på vikten av att särskilt grundliga muntliga utredningar görs när det är fråga om sådana arrangerade äktenskap.

Endast om särskilda skäl talar mot att tillstånd ges skall ansökan avslås, trots att förhållandet i sig framstår som seriöst. Ett sådant skäl kan vara att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. För att någon riskbedömning skall kunna göras, krävs det att kontrollen av framför allt referenspersonerna ökar.

Referenspersoner i Sverige bör i samband med utredningen alltid tillfrågas om tidigare äktenskap/samboförhållanden och om eventuella domar för brott. Utdrag ur polisregister bör alltid kunna hämtas in rörande referenspersonen. Statens invandrarverk bör få rätt till terminalåtkomst till polisregister såvitt avser uppgiften om en person förekommer i registret eller inte och om vederbörande dömts för brott mot 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken.

Fortsatt uppehållstillstånd skall kunna beviljas trots att förhållandet upphört, om sökanden eller sökandens barn utsatts för våld av referenspersonen eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid. Denna reglering skall framgå av utlänningslagen.

I de fall det görs sannolikt att sökanden eller dennes barn utsatts för övergrepp av allvarlig art under sammanboendet och förhållandet upphört främst på grund av detta, skall uppehållstillstånd i regel beviljas. Detta förutsätter dock dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande.

Gällande regler om partsinsyn och kommunikation ger sammantaget sökandena ett tillfredsställande skydd mot att det i ärendet förekommer uppgifter som är av betydelse för tillståndsprövningen och som sökandena inte känner till.

En utgångspunkt bör vara att Sverige även i fortsättningen skall ha ett principiellt krav på att uppehållstillstånd för andra än skyddsberättigade

skall ha beviljats före inresan. Undantag skall dock kunna göras, om utlänningen har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det skäligen inte kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

Prop. 1999/2000:43

Bilaga 3

Lagförslag i relevanta delar i betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)

Prop. 1999/2000:43

Bilaga 4

Utlänningslagen (1989:529)

Nuvarande lydelse

2 kap.

4 §

Uppehållstillstånd får ges till

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

2. *en utlänning som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,*

3. *en utlänning som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och som ingått i samma hushåll som den personen,*

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

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

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

Förslag till utlänningslag

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §

Uppehållstillstånd får *också* ges till

1. *utlänningar som är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,*

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

3. *utlänningar som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhöriga till någon som är bosatt i Sverige eller som har uppehållstillstånd för bosättning här, om de har ingått i samma hushåll som den personen,*

4. *utlänningar som annars har särskild anknytning till Sverige,*

5. *utlänningar som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige,*

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

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

6 §

Uppehållstillstånd får också ges till utlänningar som

1. *är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här utan att makarna eller samborna*

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

(4 § andra stycket)

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

9 §

När en ansökan om ett uppehållstillstånd enligt 5–7 §§ prövas skall det beaktas, om det finns skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet som hänger samman med utlänningen. Om det finns sådana skäl skall de vägas mot de skäl utlänningen anger som grund för uppehållstillstånd.

11 §

Utlänningar som med stöd av 6 § beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

15 §

En utlänning som med stöd av 6 § har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består.

Utlänningar med familjeanknytning enligt 6 § som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårs-

Har ett förhållande upphört få
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.

5 §

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

Detta gäller dock inte om

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

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

3. det annars finns synnerliga
skäl.

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

16 §

Utlänningar får inte beviljas
uppehållstillstånd i Sverige efter
inresan i landet.

Detta gäller dock inte om

1. en utlänning som flykting
eller skyddsbehövande i övrigt har
rätt till uppehållstillstånd enligt 5
kap.,

2. en utlänning av humanitära
skäl bör få bosätta sig här i landet,

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

4. det annars finns synnerliga
skäl.

Utlänningar får beviljas
uppehållstillstånd trots vad som
sägs i första stycket

— om de enligt 5 § 1, 2, 3 eller 4
har stark anknytning till en person
som är bosatt i Sverige, och

— om det skäligen inte kan
krävas att de återvänder till ett
annat land för att ge in ansökan
där.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001, då utlänningslagen (1989:529) skall upphöra att gälla.

Prop. 1999/2000:43

Bilaga 4

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande
över betänkandet Uppehållstillstånd på grund av
anknytning (SOU 1997:152) samt i sammanhanget
relevanta delar av betänkandet Ökad rättssäkerhet i
asylärenden (SOU 1999:16)

Stockholms tingsrätt
Göteborgs tingsrätt
Kammarrätten i Jönköping
Länsrätten i Skåne län
Domstolsverket
Rikspolisstyrelsen
Riksrevisionsverket
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, DO
Statens invandrarverk
Utlänningsnämnden
Integrationsverket
Stockholms kommun
Malmö kommun
Svenska Kommunförbundet
Svenska Röda Korset
Rädda Barnens Riksförbund
Caritas
Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd, FARR
Svenska flyktingrådet
Sveriges Kristna Råd
Föreningen Återföreningen
Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, ROKS
Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, RFSL
Rådgivningsbyrån
Svenska kyrkans församlingsnämnd

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §²

Uppehållstillstånd får ges till

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

2. en utlänning som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

3. en utlänning som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och som ingått i samma hushåll som den personen,

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

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

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

Uppehållstillstånd får ges till

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

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

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

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

Uppehållstillstånd får också ges till en utlänning som

1. är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 1996:1379.

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

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

4 d §

En utlänning som med stöd av 4 § andra stycket beviljas uppehållstillstånd på grund av familjanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detsamma gäller när uppehållstillstånd beviljas utlänningens barn under 18 år med stöd av 4 § första stycket.

4 e §

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

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

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,

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

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

5 §³

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

Detta gäller dock inte om

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

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

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

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 4 § andra stycket, eller

3. det annars finns synnerliga skäl.

4. det annars finns synnerliga skäl.

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000

³ Senaste lydelse 1996:1379.

Lagrådets yttrande

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-12-07

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 1 december 1999 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Bengt Ranland.

Förslaget föranleder följande yttrande av **Lagrådet**:

2 kap. 4 §

Enligt det föreslagna andra stycket i paragrafen får uppehållstillstånd i där angivna situationer ges till en utlänning, om det bedöms som sannolikt att förhållandet - äktenskapet eller samboförhållandet - är seriöst och särskilda skäl inte talar emot att tillstånd ges.

Av motiveringen framgår att det inte krävs några särskilda positiva indikationer på att förhållandet är seriöst utan att detta i regel får bedömas som sannolikt om det inte finns några indikationer på motsatsen. Denna avsikt synes komma till bättre uttryck om styckets sista sats formuleras så: ”om det inte bedöms som sannolikt att förhållandet inte är seriöst och om inte heller särskilda skäl talar emot att tillstånd ges.”

I motiveringen anges att uttrycket ”sambo” i paragrafen avser även homosexuella sambor. Med den konstruktion som den svenska lagstiftningen beträffande sambor har bör en hänvisning till paragrafen tas in i lagen (1987:813) om homosexuella sambor, något som för övrigt bort ske redan tidigare (jfr prop. 1996/97:25 s. 285). I annat fall borde nyssnämnda lag upphävas, eftersom den inbjuder till ett motsatsslut när en hänvisning saknas till en viss lag.

2 kap. 4 e §

Enligt det föreslagna tredje stycket ”får” uppehållstillstånd ges trots att ett familjeförhållande upphört, om så skett främst på grund av att i förhållandet utlänningen eller hennes barn utsatts för våld eller för annan kränkning av sin frihet eller frid. Enligt Lagrådets mening är den motivering som anförs för förslaget alltför ambivalent för att lagförslaget skall väntas leda till den ändring i praxis som förslaget synes åsyfta.

2 kap. 5 §

Av en annan, samtidigt härmed behandlad, lagrådsremiss med förslag till lag om ändring i utlänningslagen framgår att flyktingar i

massflyktssituationer inte skall behöva ha utverkat uppehållstillstånd före inresan i landet. Att så är fallet bör framgå av förevarande paragraf.

Möjligen är avsikten att det skall inrymmas under första stycket punkten 1, som avser utlänningar med rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 §. Lagförslaget rörande flyktingar i massflyktssituationer avser emellertid just att de inte skall få uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 §. Första stycket punkten 1 bör därför ges lydelsen: ”utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här med stöd av 4 a § i detta kapitel eller enligt 3 kap. 4 §.”.

Prop. 1999/2000:43

Bilaga 7

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 januari 2000

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén

Föredragande: statsrådet Klingvall

Regeringen beslutar proposition 1999/2000:43 Uppehållstillstånd på grund av anknytning