



EG-direktiv om rätt till familjeåterförening

Till EU-nämnden

Utskottet har beslutat att avge ett yttrande till EU-nämnden med anledning av Ändrat förslag till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening, KOM(2000) 624 slutlig, som lades fram av Europeiska kommissionen den 10 oktober 2000.

Europeiska kommissionen presenterade hösten 1997 ett förslag till en konvention som innehöll bestämmelser bl.a. om familjeåterförening. I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande påbörjade kommissionen arbetet med att omforma konventionen till ett EG-rättsligt instrument. Arbetet resulterade i ett förslag den 1 december 1999 till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening, KOM(1999) 638 slutlig. Den 30 oktober 2000 inkom till riksdagen ett ändrat förslag till direktiv om rätt till familjeåterförening daterat den 10 oktober 2000, KOM(2000) 624 slutlig. Förslaget innehåller materiella bestämmelser som reglerar bl.a. vilka anhöriga som kan bli föremål för familjeåterförening, vilka rättigheter dessa skall komma i åtnjutande av och under vilka omständigheter familjeåterförening kan vägras eller ett redan beviljat uppehållstillstånd kan återkallas. Med familjeåterförening avses inresa och bosättning i en medlemsstat för familjemedlemmar till en unionsmedborgare eller medborgare i tredje land som är lagligen bosatt i den medlemsstaten, för att bilda eller upprätthålla familjeenheten, oavsett om familjebanden knutits före eller efter dennes inresa.

Som skäl för direktivförslaget anförs bl.a. att rådet vid sitt särskilda möte i Tammerfors konstaterade att EU måste säkerställa en rättvis behandling av medborgare i tredje land som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium och att en mer kraftfull integrationspolitik bör syfta till att ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas. För att säkerställa skyddet för familjen och bevarandet eller skapandet av familjelivet, bör det därför införas en rätt till familjeåterförening som erkänns av medlemsstaterna, och de materiella villkoren för utövandet av denna rätt bör fastställas efter gemensamma kriterier.

Utskottet har vid flera tillfällen fått muntlig och skriftlig information om såväl det ursprungliga förslaget från december 1999 som det nu föreliggande förslaget från oktober 2000.

Det skriftliga materialet utgörs av

- ministerrådspromemoria upprättad av UD den 19 november 1999 inför ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) den 2–3 december 1999,
- faktapromemoria upprättad av UD den 14 februari 2000 men inkommen till riksdagen först den 16 maj 2000 samt
- ministerrådspromemoria den 18 maj 2000 inför RIF-rådets möte den 29–30 maj 2000.

Utskottet har erhållit muntlig information av företrädare för UD vid ett par tillfällen men först den 5 april 2001 har på utskottets initiativ en mer utförlig redovisning av direktivförslaget lämnats.

Det är således först genom den information som lämnades den 5 april i år som förslagets reella innebörd och dess konsekvenser tydliggjorts för utskottet. Samtidigt klargjordes att regeringen hoppas att det skall gå att nå en politisk överenskommelse om direktivet vid RIF-rådets möte den 28–29 maj 2001. Vidare har utskottet uppmärksammats på den samtidigt pågående översynen av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring och det förhållandet att vissa frågor därmed behandlas såväl på nationell nivå som på EU-nivå. Det har således varit svårt för utskottets att före den 5 april i år ta ställning till direktivförslaget. Det är av det skälet som utskottet nu väljer att i yttrande till EU-nämnden framföra sina synpunkter på förslaget.

Den 15 maj kommer företrädare för regeringen (UD) att lämna utskottet information inför RIF-rådets möte den 28–29 maj. Utskottet kommer då sannolikt att få ytterligare information om direktivförslaget. Utskottets yttrande är således baserat på den information som för närvarande finns tillgänglig för utskottet.

Det finns enligt utskottet en klar fördel med direktivförslaget, nämligen att rätten till familjeåterförening kommer att regleras enligt för medlemsstaterna gemensamma regler. Därmed torde rätten till familjeåterförening komma att stärkas i vissa medlemsstater. Av det skälet beklagar utskottet att subsidiärt skyddsbehövande – på förslag av EU-parlamentet – inte längre omfattas av direktivförslaget men har förståelse för att begreppet subsidiärt skyddsbehövande kan behöva preciseras närmare. Nationella regler kommer tills vidare att gälla för den gruppen. Eftersom direktivförslaget, enligt vad utskottet har erfarit, är utformat som ett minimidirektiv innebär det att det blir möjligt för Sverige att ha generösare regler än vad som föreskrivs i direktivet. Trots dessa positiva inslag är utskottet mycket kritiskt till förslaget i dess nuvarande utformning, och det gäller framför allt möjligheterna att göra en seriositetsprövning redan i samband med prövningen av det första uppehållstillståndet vid s.k. snabb anknytning.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Bakgrund

Sverige kan sägas ha haft en reglerad invandring sedan 1968 då de principiella riktlinjerna för invandringspolitiken lades fast. Den stora kategorin invandrare vid slutet av 1960-talet utgjordes av arbetskraftsinvandrare. Det var därför naturligt att de konkreta förslagen i 1968 års riktlinjer främst berörde arbetskraftsinvandrare. 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 anknytning. För att komma till rätta med problemen med skenäktenskap och skenförhållanden vidtogs under de följande åren en rad olika åtgärder. Det var i princip tre olika åtgärder som vidtogs, nämligen en mer ingående utredning av de materiella förutsättningarna för tillstånd, uppskjuten invandringsprövning samt ett principiellt krav på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan till Sverige. Åtgärderna har kritiserats för att de också skulle ha fått negativa konsekvenser genom att åtskilliga mer seriösa förhållanden på olika sätt kommit i kläm.

När det gäller uppskjuten invandringsprövning har systemet framför allt kritiserats därför 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. Om kvinnan bryter upp från förhållandet innan det gått två år riskerar hon i många fall att bli utvisad.

Ordningen med uppskjuten invandringsprövning var tidigare fastställd i praxis och gällde beträffande uppehållstillstånd för make/maka eller sambo om äktenskapet eller sammanboendet uppkommit i anslutning till eller snarast efter inresan till Sverige (s.k. snabba anknytningar). Denna ordning, som numera är lagfäst sedan den 1 juli 2000, innebär att utlänningen vanligen beviljas två uppehållstillstånd om vardera ett år (tidigare sex månader i taget fyra gånger) innan han eller hon får permanent uppehållstillstånd. Eftersom väntan på sådant tillstånd uppgår till två år används även benämningen tvåårsregeln. Denna ordning tillämpas även på s.k. arrangerade äktenskap.

Utlänningslagens regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning

I 2 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529), UtlL, regleras i vilka fall uppehållstillstånd får ges till en utlänning som är anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller har fått uppehållstillstånd för bosättning här. De anhöriga som omfattas enligt paragrafens första stycke 1–3 är make/maka och sambo, ogifta barn under 18 år till anknytningspersonen i Sverige, om de är eller har varit hemmavarande, samt annan nära anhörig som ingått i samma hushåll som

anknytningspersonen. Vidare kan enligt paragrafens första stycke 4 tillstånd även ges till en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80).

Enligt 2 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen gäller sedan den 1 juli 2000 att uppehållstillstånd också får ges till en utlänning som 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. Detsamma gäller om utlänningen har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som fått uppehållstillstånd för bosättning här. I båda fallen krävs att förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges. Vidare har skyddet i anknytningsärenden förstärkts, vilket har betydelse främst för kvinnor. Uppskjuten invandringsprövning gäller som tidigare normalt under två år innan permanent uppehållstillstånd beviljas. Fortsatt uppehållstillstånd kan enligt 2 kap. 4 e § utlänningslagen beviljas även om förhållandet upphört inom tvåårstiden för den uppskjutna invandringsprövningen, om sökanden eller sökandens barn utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Detsamma gäller om sökanden har särskild anknytning till Sverige eller andra starka skäl talar för att sökanden skall ges fortsatt uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd kan också nekas en sökande innan bosättning sker här i landet även om förhållandet framstår som seriöst, om det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig kränkning i förhållandet (prop. 1999/2000:43, bet. 1999/2000:SfU9, rskr. 1999/2000:159).

Utskottets behandling av frågan om uppehållstillstånd på grund av anknytning

För att ge en närmare belysning av frågan om uppehållstillstånd på grund av anknytning lämnas nedan en redogörelse för utskottets tidigare ställningstaganden i frågan. Utskottet uppmärksammade t.ex. i sitt betänkande 1993/94:SfU14 (s. 53–54) det förhållandet att vissa kvinnor lockas till Sverige av män som sedan misshandlar dem. Med anledning av motioner i frågan anförde utskottet att det tills vidare är nödvändigt att, när uppehållstillstånd söks på grund av en nyligen etablerad anknytning till en person bosatt i Sverige, avgöra frågan om permanenta uppehållstillstånd först vid en senare tidpunkt. Enligt utskottet skulle det, utan en sådan möjlighet att pröva om det förhållande som åberopas som stöd för ansökningen är seriöst, bli nödvändigt att iaktta en synnerligen restriktiv hållning till invandring på denna grund, särskilt som stora svårigheter föreligger att redan före inresan göra en tillfredsställande utredning rörande allvaret i parternas förhållande. Från den utgångspunkten ansåg utskottet att ordningen var till förmån även för de sökande. Utskottet hade emellertid förståelse för att reglerna kan upplevas negativt. När ett äktenskap eller samboende bryts före tvåårsperiodens utgång beaktas dock samtliga omständigheter i det enskilda fallet, och utskottet konstaterade att största möjliga hänsyn tas till ömmande omständigheter. Särskilt

tas mycket stor hänsyn till om ett förhållande brutits på grund av misshandel eller andra allvarliga trakasserier. Utskottet, som utgick från att de frågor som tagits upp i motionerna skulle komma att behandlas av Invandrar- och flyktingkommittén, var inte berett att föreslå någon ändring av utlänningslagens regler.

I betänkande 1994/95:SfU16 (s. 39–42) behandlade utskottet motioner om s.k. kvinnoimport, dvs. kvinnor som kommer till Sverige efter att ha fått kontakt med en svensk man via kontaktförmedling eller liknande, samt frågan om att ge Invandrarverket möjlighet att få utdrag ur kriminalregister på mannen vid utredningar i anknytningsfall. Utskottet, som hade inhämtat information genom en muntlig utfrågning med bl.a. Stockholmspolisen och Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS), anförde bl.a. att det fortfarande förekom att män bosatta i Sverige tar hit utländska kvinnor som makar eller sambor och här utsätter dem för misshandel eller andra allvarliga övergrepp. Vidare anförde utskottet att det på senare tid också hade dykt upp ett nytt fenomen, nämligen att traditionen med arrangerade äktenskap (äktenskap som arrangeras av föräldrar och släktingar utan att parterna kanske fått möjlighet att träffas före äktenskapets ingående) missbrukas på liknande sätt. Utskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till att frågan om att ge Invandrarverket tillgång till upplysningar ur kriminal- eller polisregister var föremål för överväganden inom Regeringskansliet.

Utskottet berörde i sistnämnda betänkande även frågan om s.k. spruckna anknytningar, dvs. att äktenskapet eller samboendet bryts före tvåårsperiodens utgång. Utskottet hänvisade till sitt betänkande 1993/94:SfU14 och förutsatte att tillämpningen av tvåårsregeln skedde i enlighet med vad utskottet tidigare hade redovisat.

I betänkande 1996/97:SfU5 (s. 54) tillstyrkte utskottet regeringens förslag om ändringar i utlänningslagen liksom att systemet med uppskjuten invandringssprövning skulle behållas när det gäller förhållanden där parterna känt varandra endast en kortare tid. Utskottet noterade samtidigt att regeringen hade tagit problemen med att kvinnor lockas till Sverige av män som sedan misshandlar dem eller på annat sätt behandlar dem illa på allvar och tillsatt en särskild utredare (dir. 1996:8) som skulle undersöka hur man kunde undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person, när risken bedöms som påtaglig att den här bosatta personen kommer att utsätta den utländska medborgaren för misshandel eller annan kränkande behandling. Med hänsyn till det då pågående utredningsarbetet avstyrkte utskottet motionsyrkanden om uppskjuten invandringssprövning.

Anknytningsutredningen lade i november 1997 fram betänkandet Upppehållstillstånd på grund av anknytning (SOU 1997:152). Detta överlämnades därefter till Kommittén om en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) för beaktande.

NIPU lade i februari 1999 fram sitt betänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16), vari anfördes att kommittén till stora delar ställde sig bakom förslagen i Anknytningsutredningens betänkande. NIPU ansåg i likhet

med Anknytningsutredningen att systemet med uppskjuten invandringssprövning borde behållas.

Under den tid de nämnda utredningarna pågick och även därefter behandlade utskottet motioner om tvåårsregeln liksom om kvinnoimport och kvinnoemisshandel, se betänkandena 1997/98:SfU9 och 1998/99:SfU5.

Med utgångspunkt i förslagen från Anknytningsutredningen och NIPU lade regeringen i proposition 1999/2000:43 Uppehållstillstånd på grund av anknytning fram förslag om vissa ändringar i utlänningslagen, vilka sedermera lades till grund för den lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2000. Ett av förslagen innebar att ansökan skall kunna avslås om särskilda skäl talar mot att uppehållstillstånd beviljas, trots att förhållandet i sig framstår som seriöst. Ett sådant skäl kan enligt regeringen vara att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. Beträffande arrangerade äktenskap anfördes i propositionen (s. 40) bl.a. att Anknytningsutredningens egna undersökningar tydde 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 regeringen 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 detta är det av stor vikt att särskilt grundliga muntliga utredningar görs när det är fråga om arrangerade äktenskap. Vid den utredningen är det mycket angeläget att den part som är bosatt i Sverige hörs utan att någon släkting är närvarande och att en eventuellt nödvändig tolk är opartisk. På så sätt torde man kunna fånga upp fall där det kommer fram att kvinnan eller mannen känner sig tvingad att gå med på äktenskap. Enbart sökandens motivering att äktenskapet grundar sig på en traditionell sedvänja bör inte accepteras. Endast i de fall där förhållandet verkligen kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster och där äktenskapet ingåtts med parternas fria samtycke bör uppehållstillstånd beviljas, trots att parterna träffats i mycket begränsad omfattning och kanske saknar kunskap om varandra. Mot den bakgrunden gjorde regeringen bedömningen att uppehållstillstånd bör kunna beviljas, när det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster, trots att parterna träffats i begränsad omfattning och kanske saknar närmare kunskap om varandra och att det i sådana fall är av vikt att särskilt grundliga utredningar görs.

Utskottet tillstyrkte därefter i betänkande 1999/2000:SfU9 regeringens proposition. Med anledning av motioner om arrangerade äktenskap anförde utskottet (s. 10) bl.a. att äktenskap som arrangeras av föräldrar och släktingar och där parterna kanske inte ens har fått tillfälle att träffa varandra före ingåendet av äktenskapet står i strid med många människors etikuppfattning och anses också diskriminerande mot i första hand kvinnor. Utskottet delade dock regeringens uppfattning att uppehållstillstånd bör kunna beviljas när det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster, trots att parterna träffats i begränsad omfattning och kanske

saknar närmare kunskap om varandra. Utskottet framhöll att uppehållstillstånd inte skall beviljas vid tvångsäktenskap. Därvidlag blir den muntliga utredningen av mycket stor betydelse och måste omgärdas med olika åtgärder för att säkerställa att det verkligen är parternas fria vilja som kommer till uttryck vid arrangerade äktenskap. Att tolk används när så erfordras ansåg utskottet självklart och även att eventuellt behov av en tolk av samma kön beaktas. Utskottet, som avstyrkte motionerna i fråga, anförde att frågan om arrangerade äktenskap och hur seriositetsprövningen eventuellt kan förbättras enligt vad utskottet hade erfärut skulle komma att belysas i den kommande utredningen om anhöriginvandring.

Den 11 maj 2000 fick en parlamentarisk kommitté, Anhörigkommittén, i uppdrag (dir. 2000:36) att bl.a. utvärdera effekterna av de ändringar i utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring som trädde i kraft den 1 januari 1997 och att överväga om den s.k. seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kan förbättras. I fråga om sådana äktenskap anges i direktiven att Anknytningsutredningen hade konstaterat att utredningens egna undersökningar tydde på att det finns kvinnor i de arrangerade äktenskapen som far illa. Utredningen ansåg sig dock inte ha kunskap eller underlag för att föreslå några radikala förändringar i tillståndsprövningen när det är fråga om arrangerade äktenskap. Inte heller NIPU ansåg sig ha någon sådan kunskap eller sådant underlag. Enligt direktiven kan det därför finnas skäl att se över situationen för framför allt kvinnor i arrangerade äktenskap och om den s.k. seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kan förbättras. I direktiven framhålls att utvecklingen inom EU bör beaktas och då särskilt det förslag till direktiv om rätt till familjeåterförening som EG-kommissionen lade fram under början av 2000 KOM(1999) 638 och där kommissionen bl.a. hade föreslagit att även unionsmedborgare som inte utövat sin rätt till fri rörlighet skall omfattas av de mer generösa reglerna för familjeåterförening i rådets förordning (EEG) nr 1612/68.

Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2000:81) skall uppdraget i nu berörda delar redovisas senast den 1 juni 2001. Samtidigt har uppdraget utvidgats till att avse även en utvärdering och översyn av utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling respektive om transportörsansvaret. Sistnämnda uppdrag skall redovisas den 31 december 2001.

Förslag till familjeåterföreningsdirektiv m.m.

Europeiska kommissionen presenterade hösten 1997 ett förslag till konvention som innehöll bestämmelser bl.a. om familjeåterförening. I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande påbörjade kommissionen arbetet med att omforma konventionen till ett EG-rättsligt instrument. Arbetet resulterade i ett förslag till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening, KOM(1999) 638 slutlig.

Förslaget innehåller materiella bestämmelser som reglerar bl.a. vilka anhöriga som kan bli föremål för familjeåterförening, vilka rättigheter dessa skall komma i åtnjutande av och under vilka omständigheter familjeåterförening

kan vägras eller ett redan beviljat uppehållstillstånd kan återkallas. Som skäl för direktivförslaget anför bl.a. att rådet vid sitt särskilda möte i Tammerfors konstaterade att EU måste säkerställa en rättvis behandling av medborgare i tredje land som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium och att en mer kraftfull integrationspolitik bör syfta till att ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas. För att säkerställa skyddet för familjen och bevarandet eller skapandet av familjelivet, bör det därför införas en rätt till familjeåterförening som erkänns av medlemsstaterna, och de materiella villkoren för utövandet av denna rätt bör fastställas efter gemensamma kriterier.

Direktivförslaget innehåller bl.a. en bestämmelse om likabehandling av EU-medborgare som utnyttjat rätten till fri rörlighet och de som inte utnyttjat denna rätt (artikel 4), om längden på uppehållstillstånd (artikel 11.2) och om s.k. självständiga uppehållstillstånd (artikel 13.1).

I artikel 4 föreslås att familjeåterförening för medborgare i tredje land som är familjemedlemmar till unionsmedborgare som är bosatta i den medlemsstat där de är medborgare och som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet för personer skall, med avvikelse från direktivet och efter vederbörliga ändringar, regleras av artiklarna 10, 11 och 12 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 och av de övriga bestämmelser i gemenskapsrätten som uppräknas i bilagan.

Enligt artikel 11.2 skall den berörda medlemsstaten för familjemedlemmen utfärda ett uppehållstillstånd som kan förnyas och som har samma giltighetstid som sökandens. Om sökandens uppehållstillstånd är permanent eller har obegränsad giltighetstid får medlemsstaterna begränsa familjemedlemmens första uppehållstillstånd till ett år.

I artikel 13.1 föreslås att senast efter fyra års bosättning, och under förutsättning att familjebanden kvarstår, har make/maka eller ogift partner samt barn som nått myndighetsålder rätt till ett självständigt uppehållstillstånd, som är oberoende av sökandens uppehållstillstånd.

I en faktrapomemoria upprättad av UD den 14 februari 2000, men inkommen till riksdagen först den 16 maj 2000, redovisades översiktligt förslagets innehåll liksom effekterna av det på gällande svenska regler. Det påpekas bl.a. att vissa bestämmelser i förslaget är mer generösa än gällande svenska regler medan andra är mer restriktiva. Såvitt gäller förhållandet mellan förordning 1612/68 och artikel 4 framhålls att även unionsmedborgare som inte utövat sin rätt till fri rörlighet skall omfattas av de mer generösa familjeåterföreningsreglerna i rådets förordning 1612/68. Vidare anges att en medborgare från en annan medlemsstat som bor i Sverige och som önskar återförenas med en tredjelandsmedborgare i dag omfattas av de mer förmånliga EG-reglerna i den nämnda förordningen, medan en svensk medborgare inte gör det eftersom han inte utnyttjat rätten till fri rörlighet. Förslaget innebär att svenska medborgare inte längre skulle diskrimineras i förhållande till andra unionsmedborgare som är bosatta i Sverige. I fråga om artikel 11.2 anges i promemorian att den som beviljas uppehållstillstånd genom familjeåterförening skall ges samma längd på tillståndet som den härvarande, såvida inte

han eller hon har ett permanent uppehållstillstånd. I sådana fall kan det första tillståndet för den inflyttade begränsas till ett ettårstillstånd och ”seriositetskontroll” kan göras i samband med att detta första tillstånd förlängs. Vidare anges att man enligt svensk praxis i vissa fall beviljar permanent uppehållstillstånd först efter två år, s.k. uppskjuten invandringsprövning, i samband med icke etablerade förhållanden. Vad gäller artikel 13.1 anförs i promemorian dels att ett självständigt uppehållstillstånd, dvs. ett tillstånd som är oberoende av att ”huvudpersonen” fortfarande är bosatt i landet eller av att familjebanden fortfarande består, skall beviljas senast efter fyra år, dels att i Sverige permanent uppehållstillstånd enligt praxis beviljas omedelbart, utom i de fall s.k. uppskjuten invandringsprövning tillämpas. Angående förslaget effekter på gällande svenska regler m.m. anges att ett antagande av förslaget i dess nuvarande skick kräver ändringar främst i 2 kap. 4 § utlänningslagen samt på förordningsnivå. Det anges också att Sverige i stort ställer sig positivt till förslaget men ”i nuläget” är tveksamt till vissa delar, såsom t.ex. det förslag som innebär att s.k. uppskjuten invandringsprövning kan ges endast i ett år.

I en ministerrådspromemoria den 18 maj 2000 och upprättad inför RIF-rådets möte den 29–30 maj 2000 anges i fråga om artikel 4 bl.a. att t.ex. en finsk medborgare boende i Sverige i dag omfattas av de mer förmånliga EG-reglerna i förordning 1612/68 medan en svensk medborgare inte gör det, eftersom han inte utnyttjat rätten till fri rörlighet. Den finska medborgarens möjlighet att ”ta hit” anhöriga tredjelandsmedborgare är enligt promemorian alltså större. I fråga om artiklarna 11.2 och 13.1 anges bl.a. att man enligt svensk praxis i vissa fall beviljar permanent uppehållstillstånd först efter två år. Utlänningen får i och med detta ett självständigt tillstånd, dvs. ett tillstånd som inte är beroende av att ”huvudpersonen” fortfarande befinner sig i landet eller att förhållandet med denne består (uppskjuten invandringsprövning i samband med snabba anknytningar). Det anges vidare att Sverige i stort ställer sig positivt till förslaget men ”i nuläget” är tveksamt till vissa delar, såsom t.ex. förslaget som innebär att s.k. uppskjuten invandringsprövning endast kan ges i ett år.

Den 30 oktober 2000 inkom till riksdagen ett ändrat förslag till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening daterat den 10 oktober 2000, KOM(2000) 624 slutlig. Ändringarna hade tillkommit på förslag av EU-parlamentet. Inga ändringar av betydelse hade dock gjorts i de nu aktuella artiklarna 4, 11.2 och 13.1.

Utskottet erhöll vid sammanträde den 5 april 2001 information av företrädare från UD om det ändrade direktivförslaget. Informationen lämnades bl.a. av den tjänsteman inom UD som leder arbetet i den rådsarbetsgrupp som har till uppgift att bereda direktivförslaget. Enligt vad som då framkom hoppas regeringen att det skall gå att nå en politisk överenskommelse om direktivet vid RIF-rådets möte den 28–29 maj 2001. Vidare framkom att en konsekvens av direktivet, om det antas i nuvarande skick, är att de som kommer att omfattas av förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen, bl.a. svenska medborgare, inte längre kommer att beröras av de

regler om seriositetsprövning som förutsätts i nuvarande utlänningslagstiftning och inte heller av reglerna om s.k. uppskjuten invandringsprövning. Såvitt gäller artikel 11.2 uppgavs att det pågår diskussion bland medlemsstaterna om ettårsgräsen, men att det dock redan nu är klart att tiden för det första uppehållstillståndet skall förlängas till i vart fall två år.

Utskottets ställningstagande

Nuvarande svenska bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning innebär att det i regel görs en utredning i ärendet innan ett uppehållstillstånd beviljas. Frågan om det rör sig om ett skenäkenskap eller inte liksom frågan om ett förhållande är seriöst kan i regel inte fastställas i det första skedet. Av det skälet tillämpas systemet med uppskjuten invandringsprövning som innebär att tidsbegränsade uppehållstillstånd ges under en tvåårsperiod. Samtidigt innebär systemet ett skydd för främst kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning till någon här bosatt man genom att det numera finns möjlighet att avslå en ansökan om uppehållstillstånd, om det finns en påtaglig risk för våld eller kränkning i förhållandet. Direktivförslaget, om det antas, innebär emellertid att det inte längre kommer att vara möjligt att företa en seriositetsprövning enligt utlänningslagen i ett anknytningsärende som gäller en unionsmedborgare bosatt i Sverige. Vidare kommer möjligheterna att företa en sådan prövning beträffande en tredjelandsmedborgare bosatt i Sverige förmodligen att bli begränsade. De fall av familjeåterförening som enligt förslaget skall regleras enligt förordning 1612/68, dvs. fall som rör unionsmedborgare, kan komma att öka som en följd av de nya reglerna om dubbelt medborgarskap fr.o.m. den 1 juli 2001.

När det gäller de närmare bestämmelserna i direktivförslaget föreslås i artikel 4 att även unionsmedborgare som inte utövat sin rätt till fri rörlighet skall omfattas av de mer generösa familjeåterföreningsreglerna i rådets förordning 1612/68. Enligt denna förordning (artikel 10) skall bl.a. make och avkomlingar under 21 år, oavsett nationalitet, ha rätt att bosätta sig tillsammans med en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som är anställd i en annan medlemsstats territorium. En konsekvens av förslaget till familjeåterföreningdirektiv i dess nuvarande utformning är att svenska medborgare, som vill återförenas bl.a. med make/maka eller sambo inte kommer att beröras av utlänningslagens bestämmelser om seriositetsprövning och uppskjuten invandringsprövning. Enligt utskottet är det i grunden positivt att svenska medborgare inte längre skall diskrimineras i förhållande till andra unionsmedborgare som är bosatta i Sverige. Nuvarande svenska lagstiftning om uppehållstillstånd på grund av anknytning är emellertid utformad som en skyddslagstiftning som har betydelse främst för utländska kvinnor som kommer till Sverige för att ingå äktenskap (arrangerat äktenskap eller inte) eller för att sammanbo. Detta skydd kommer inte att komma dessa kvinnor till del i de fall det är en svensk medborgare eller andra i Sverige bosatta unionsmedborgare som tar hit kvinnor för att ingå äktenskap eller sammanbo. Att svenska medborgare tar hit utländska kvinnor för t.ex. äktenskap förekommer

och det finns exempel på män i Sverige som satt detta i system och gång efter annan tar hit utländska kvinnor som därefter i vissa fall utsätts för misshandel och annan kränkande behandling. Utskottet anser att en utveckling som innebär att den nuvarande skyddslagstiftningen med seriositetsprövning och uppskjuten invandringsprövning inte kommer att vara tillämplig i dessa fall är djupt olycklig och dessutom står i skarp kontrast mot utskottets tidigare ställningstaganden i frågan. Utskottet kan därför inte godta att förslaget till familjeåterföreningsdirektiv antas i dess nuvarande utformning. Eftersom den nuvarande tillämpningen har kommit till genom en bred uppslutning i riksdagen anser utskottet att EU-nämnden bör beakta vad utskottet anfört i sitt samråd med regeringen.

När det gäller en tredjelandsmedborgare bosatt i Sverige som vill återförenas med make/maka eller sambo (oavsett om familjebanden knutits före eller efter inresan) är det oklart huruvida det i ett sådant fall skall vara möjligt att redan i samband med att det första uppehållstillståndet ges enligt artikel 11.2 göra en seriositetsprövning alternativt pröva om det är fråga om ett skenäktenskap. Av faktrapromemorian den 14 februari 2000 att döma torde den slutsatsen kunna dras att seriositetsprövningen måste anstå i vart fall till dess att beslut tas om att eventuellt förlänga uppehållstillståndet. Däremot torde det stå klart att direktivet ger möjlighet att redan i samband med prövningen av det första uppehållstillståndet ta ställning till om det rör sig om ett skenäktenskap eller inte.

En annan fråga som ännu inte fått något klart svar gäller vad som skall avses med uttrycket varaktigt förhållande i artikel 5.1 a. Enligt ministerrådspromemorian den 18 maj 2000 likställs i Sverige gifta och sambor vad avser rätten till familjeåterförening och någon exakt gräns för när ett förhållande skall anses varaktigt finns inte. En bedömning sker i stället från fall till fall, utifrån intervju med de båda inblandade.

Som redovisats ovan har Anhörigkommittén i uppdrag bl.a. att överväga om den s.k. seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kan förbättras. Samtidigt har kommissionen presenterat förslaget till familjeåterföreningsdirektiv som, om det antas i nuvarande skick, delvis kan komma att påverka kommitténs arbete i denna del. Som redan nämnts är en konsekvens av förslaget att återföreningsfall som gäller en svensk medborgare inte kommer att beröras av utlänningslagens bestämmelser om seriositetsprövning och uppskjuten invandringsprövning i fall av s.k. snabba anknytningar. Det innebär att kommitténs arbete bl.a. med att få till stånd en förbättrad seriositetsprövning vid arrangerade äktenskap kan komma att få betydelse endast för tredjelandsmedborgare som är bosatta i Sverige och som vill återförenas bl.a. med sin make/maka. Med hänsyn till den osäkerhet som råder i fråga om möjligheten att göra en seriositetsprövning vid det första uppehållstillståndet kan det ifrågasättas om kommitténs arbete kommer att ha betydelse ens i dessa fall. Den takt med vilken arbetet inom EU bedrivs är emellertid inte alltid lätt att förutse, ens för de parter som är direkt involverade i förhandlingsarbetet. För närvarande pågår det mest omfattande lagstiftningsarbetet inom EU just på

området för asyl och migration, och arbetet har bedrivits både snabbare och givit mer långtgående resultat i form av bl.a. direktivförslag än vad som var möjligt att förutse för ett år sedan. Arbetet inom EU omfattar också det s.k. transportörsansvaret samt frågor om människosmuggling. I och med att även dessa frågor är föremål för överväganden inom Anhörigkommittén anser utskottet att regeringen i framtiden mer noggrant bör överväga i vad mån det inom EU pågående arbetet kan komma att få betydelse för ett kommande kommittéarbete eller förändra förutsättningarna för ett redan pågående sådant arbete.

En annan fråga som utskottet har ställt sig gäller den vandelsprövning som enligt 2 kap. 4 § sista stycket utlänningslagen skall ske innan ett uppehållstillstånd beviljas. Direktivförslaget tillåter enligt artikel 8 att medlemsstat får vägra inresa och bosättning av hänsyn till allmän ordning, inre säkerhet och allmän hälsa. Däremot sägs inte något om att det skall vara möjligt att vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd beakta om utlänningsen kan förväntas föra en hederlig vandel. Att utrymme för en sådan prövning inte ges i förslaget får stöd av ministerrådspromemorian den 18 maj 2000, där det påpekas att förutsättningarna att vägra uppehållstillstånd enligt utlänningslagen är större än enligt förslaget. Utskottet överlåter dock till regeringen att ta ställning i denna fråga.

Som framgår av redovisningen ovan pågår diskussioner bland medlemsstaterna om längden på det första uppehållstillståndet enligt artikel 11.2. Enligt vad företrädare för UD uppgivit är det dock redan nu klart att tiden kommer att förlängas till i vart fall två år. Med hänsyn till de svenska reglerna om uppskjuten invandringsprövning under två år har utskottet inget att invända mot förslaget i denna del.

Utskottet har i övrigt synpunkter på beredningen av det aktuella EG-direktivet och vill särskilt framhålla det förhållandet att regeringen inte upprättat någon ny faktapromemoria med anledning av det ändrade direktivförslaget. Även om det inte är rutin inom Regeringskansliet anser utskottet att det är rimligt att, i de fall det står klart att ett förslag kan komma att få avgörande konsekvenser för svensk lagstiftning eller när ett förslag ändras på väsentliga punkter, förslaget bör föranleda en kompletterande faktapromemoria. Utskottet kan konstatera att regeringen i fråga om familjeåterföreningsdirektivet inte annat än i allmänna ordalag har redovisat på vilka punkter förslaget kommer att kräva ändringar i utlänningslagen.

Stockholm den 10 maj 2001

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Gustaf von Essen (m), Mariann Ytterberg (s), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Sven-Erik Sjöstrand (v), Fanny Rizell (kd), Cecilia Magnusson (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Margareta Cederfelt (m), Magda Ayoub (kd) och Rolf Kenneryd (c).