

Till statsrådet Barbro Holmberg

Regeringen beslutade den 19 augusti 2004 att bemyndiga statsrådet Barbro Holmberg att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta ställning hur den nuvarande ordningen vid ansökan och utredning om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan bli mer effektiv. Utredaren skall ge förslag till åtgärder som kan innebära kortare handläggningstider och kostnadsbesparingar utan att åsidosätta kravet på rättssäkerhet för den enskilde. Utredaren skall härvidlag särskilt beakta skyddsaspekten när det kan misstänkas att någon av parterna i förhållandet kommer att utsättas för våld eller andra allvarliga kränkningar. Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms vara nödvändiga (dir. 2004:112).

Till särskild utredare förordnades enhetschefen Per Lilja.

Ordföranden i Utlänningsnämnden Richard Ljungqvist, departementssekreterarna Eva-Lotta Johansson, Hanna Lantz och Erik Stenström, samordnaren Leila Quaree, avdelningsdirektören Fredrik Martinsson och hovrättsassessorn Karin Erlandsson har deltagit som experter i utredningen. Hovrättsassessorn Christina Kopparberg har varit sekreterare i utredningen.

Utredningen, som inledde sitt arbete den 1 september 2004, har antagit namnet Utredningen om uppehållstillstånd på grund av anknytning (UD 2004:04).

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Effektivare handläggning av anknytningsärenden (SOU 2005:14).

Förslaget har utarbetats i samråd med experterna och är därför utformat i vi-form.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2005

Per Lilja

/Christina Kopparberg

Innehåll

Förkortningar och begrepp	9
Sammanfattning	11
Summary	19
Författningsförslag	29
1 Utredningens uppdrag och arbete	31
1.1 Utredningens direktiv.....	31
1.2 Utredningens arbete	32
2 Omfattningen av ärenden rörande nyetablerade anknytningar i Sverige	35
3 Nuvarande regler	37
3.1 Lagreglering.....	37
3.1.1 Utlänningslagen	37
3.1.2 Förvaltningslagen	37
3.1.3 Registerlagarna och registerförordningarna.....	37
3.2 Förarbeten och praxis	39
3.2.1 Allmänt.....	39
3.2.2 Seriositetsprövningen	39
3.2.3 Risk för våld eller kränkning i förhållandet	43
3.2.4 Vandelsprövning.....	46
3.2.5 Uppskjuten invandringsprövning.....	46
3.2.6 Permanent uppehållstillstånd.....	47
3.2.7 Återkallelse av uppehållstillstånd.....	50

4	Handläggningstider m.m.	51
4.1	Utlandsmyndigheterna	51
4.1.1	Handläggningstider.....	51
4.1.2	Utlandsmyndigheternas redovisning.....	53
4.2	Migrationsverkets tillståndsenheter.....	64
4.2.1	Migrationsverkets organisation.....	64
4.2.2	Handläggningstider.....	65
4.2.3	Handläggningsfrågor	66
5	Regelverken i andra europeiska länder	75
5.1	Handläggningen i olika europeiska länder.....	75
5.1.1	Belgien	77
5.1.2	Danmark.....	78
5.1.3	Finland.....	79
5.1.4	Frankrike	80
5.1.5	Grekland	82
5.1.6	Irland.....	83
5.1.7	Italien	84
5.1.8	Nederländerna.....	85
5.1.9	Norge.....	86
5.1.10	Portugal	88
5.1.11	Schweiz	89
5.1.12	Spanien.....	90
5.1.13	Storbritannien	91
5.1.14	Tyskland	92
5.1.15	Österrike.....	93
6	Överväganden och förslag	95
6.1	Utredningsmetod väljs efter behoven i varje enskilt ärende	96
6.2	Samtliga referenspersoner kontrolleras i belastnings- och misstankeregistren	101
6.3	Möjlighet att återkalla uppehållstillstånd.....	103
6.4	Mer enhetliga rutiner för mottagning och registrering av ansökningar.....	104

6.5	Hög och jämn kvalitet i utredningar och beslut	105
6.6	Enklare hantering av andra tillståndsärenden för att frigöra resurser	106
6.7	Bättre styrning, ledning och uppföljning av verksamheten.....	107
7	Konsekvenser och genomförande	109
7.1	Ekonomiska konsekvenser	109
7.2	Konsekvenser när det gäller att uppmärksamma s.k. säkerhetsärenden.....	110
7.3	Konsekvenser i ett jämställdhetsperspektiv	110
7.4	Konsekvenser för personlig integritet	110
7.5	Genomförande	111
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	113
Bilaga 2	Utlänningslag (1989:529)	119
Bilaga 3	Förvaltningslag (1986:223).....	125
Bilaga 4	Lag (1998:620) om belastningsregister.....	127
Bilaga 5	Förordning (1999:1134) om belastningsregister.....	129
Bilaga 6	Lag (1998:621) om misstankeregister.....	133
Bilaga 7	Förordning (1999:1135) om misstankeregister.....	135

Förkortningar och begrepp

Förkortningar

dir.	direktiv
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska Unionen
IOM	International Organization for Migration
NIPU	Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU)
prop.	proposition
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SÄPO	Säkerhetspolisen
UD	Utrikesdepartementet
UN	Utlänningsnämnden
UNCHR	United Nations High Commissioner for Refugees/ FN:s flyktingkommissarie
UtlL	utlänningslagen (1989:529)

Begrepp

Migrationsverkets utlänningshandbok	Intern handbok i elektronisk form för handläggare vid Migrationsverket
Nyetablerat förhållande	Ett förhållande som nyligen inletts och ännu inte anses vara så etablerat att permanent uppehållstillstånd kan beviljas sökanden

Permanent uppehållstillstånd	Tillstånd att resa in i och vistas i Sverige utan tidsbegränsning
Referensperson, referent, anknytnings- person	Den person som sökanden åberopar anknytning till
Skenäktenskap	Ett äktenskap som paret kommit överens om att ingå enbart i syfte att kringgå invandringsbestämmelserna
Snabb anknytning	Se nyetablerat förhållande
Säkerhetsärenden	Ärenden som rör rikets säkerhet
Sökande	Den person som söker uppehållstillstånd i ett land
Tredjelandsmedborgare	Person som inte är medborgare i ett land inom EES-området eller i Schweiz
Tidsbegränsat uppehållstillstånd	Tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss tid
Uppskjuten invandringsprövning	Den ordning som tillämpas i många länder beträffande anknytningsinvandring innebärande att sökanden först får ett eller flera tidsbegränsade uppehållstillstånd och därefter, om förhållandet består, permanent uppehållstillstånd

Sammanfattning

Uppdrag

Utredningsuppdraget är att ta ställning till hur den nuvarande ordningen vid ansökan och utredning om uppehållstillstånd på grund av anknytning i nyetablerade förhållanden kan bli mer effektiv. Utredaren skall ge förslag till åtgärder som kan innebära kortare handläggningstider och kostnadsbesparingar utan att åsidosätta kravet på rättssäkerhet för den enskilde. I samband med det skall utredaren ta ställning till om den muntliga utredningen helt eller delvis kan avskaffas och överväga om den kan ersättas av kontroller i olika register. Vid det ställningstagandet skall särskilt beaktas att skyddet för främst kvinnor och barn inte riskeras.

Utredningen skall vidare redovisa handläggningstiden vid olika utlandsmyndigheter när det gäller intervju med den sökande samt vid Migrationsverkets regionkontor när det gäller intervju med referenspersonen. Dessutom skall utredningen redogöra för regelverken i andra europeiska länder och jämföra dessa med det svenska regelverket. Slutligen skall redovisas de ekonomiska konsekvenserna av de presenterade förslagen samt vilka konsekvenser eventuella förändringar skulle få för möjligheterna att uppmärksamma s.k. säkerhetsärenden.

Utredaren skall också ge förslag till de författningsändringar som bedöms vara nödvändiga.

Förslag

Vi har sammanfattningsvis följande förslag för att effektivisera förfarandet vid ansökan och utredning om uppehållstillstånd på grund av anknytning i nyetablerade förhållanden.

- Utredningsförfarandet görs mer flexibelt genom att det nuvarande muntlighetskravet vid utredningarna ändras så att migrationsmyndigheterna får möjlighet att avgöra vilken utredningsmetod som är mest lämplig och effektiv i varje enskilt fall. En bestämmelse med denna innebörd bör införas i utlänningslagen.
- Samtliga referenspersoner kontrolleras i belastnings- och misstankeregistren. Myndigheterna får då lättare att upptäcka och bedöma om det finns påtaglig risk för att sökanden och medföljande barn kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning.
- Möjlighet ges att återkalla tidsbegränsade uppehållstillstånd om förhållandet upphör. För detta krävs tillägg till utlänningslagens bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd.
- Mer enhetliga rutiner för mottagning och registrering av ansökningar skapas vid utlandsmyndigheterna och Migrationsverkets enheter. Detta för att man skall få bättre kontroll på ärendeflödet och för att man på ett korrekt sätt skall kunna mäta och jämföra handläggningstider.
- Hög och jämn kvalitet i utredningarna och besluten tillförsäkras genom att Utrikesdepartementet (UD) och Migrationsverket ytterligare intensifierar utbildningen av personalen samt ger tydliga anvisningar om vilka krav som ställs på verksamheten.
- Åtgärder vidtas för att förenkla hanteringen av andra ärenden inom tillståndsområdet för att frigöra resurser för de mest angelägna arbetsuppgifterna.
- Bättre styrning, ledning och uppföljning av verksamheten skapas för att man skall få ett mer effektivt utnyttjande av resurserna och mer enhetlig tillämpning i verksamheten.

Kartläggning

Omfattningen av nyetablerade anknytningsärenden

Med nyetablerat förhållande avses ett förhållande som nyligen inletts och ännu inte anses vara så etablerat att permanent uppehållstillstånd kan beviljas. För att ett förhållande skall

betraktas som etablerat krävs enligt praxis att parterna varit sammanboende i två år. Antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av nyetablerade anknytningar uppgick år 2004 till 15 360 varav 80 procent beviljades. Jämfört med året innan är antalet, som då var 15 878, något mindre, men är något högre än år 2002 (14 979). Av de sökande var 60 procent kvinnor. Länder med särskilt högt antal kvinnliga sökande är Thailand, Filippinerna och Ryssland (95, 90 respektive 86 procent). Länder med hög andel sökande och manlig dominans bland de sökande är Serbien och Montenegro samt Turkiet. Antalet medföljande barn uppgick år 2004 till 2 364. Till det kommer ett stort antal barn som vid senare tillfälle ansöker om tillstånd för att förena sig med en av föräldrarna.

Handläggningstider

Det är svårt att få en klar och entydig bild av handläggningstiderna, det vill säga väntetiderna för att få komma på intervju, vid både Migrationsverket och utlandsmyndigheterna. Det beror främst på att rutinerna för mottagande och registrering av ansökningar inte är enhetliga. Beräkningen av handläggningstiderna blir därför mycket osäker. Vi har gjort en kartläggning av väntetiden för sökanden att komma på intervju vid 19 ambassader/konsulat. Den visar att väntetiderna varierar mycket och är för närvarande mellan en och tolv veckor vid de olika utlandsmyndigheterna. Motsvarande kartläggning av väntetiderna vid Migrationsverket när det gäller intervju med referenspersoner visar också stora variationer mellan enheterna. Beräknar man väntetiden från den tidpunkt som ansökningen registrerades vid utlandsmyndighet till dess intervju sker med referenspersonen i Sverige är den mellan fem och fjorton månader.

Regelverken i andra länder

Vi har gjort en kartläggning av reglerna i 15 europeiska länder avseende hanteringen av ansökningar rörande nyetablerade anknytningar. Den visar att länderna har olika regler för anknytningsinvandring. I de flesta fall är handläggningen skriftlig och ibland helt baserad på sökandens uppgifter. Det är inte ovanligt att

äktenskap eller avsikt att ingå äktenskap krävs. Många länder ställer också krav på bostad, försörjning, hälsoförsäkring m.m. – i vart fall för partner till andra än de egna medborgarna. I princip alla länder har någon form av uppskjuten invandringsprövning. Vi har funnit att de flesta länder inte särskilt kontrollerar om referenspersonen har gjort sig skyldig till våld eller liknande mot närstående. I en del länder kan dock sökande som utsatts för våld i förhållandet få tillstånd att stanna även om förhållandet upphör innan permanent uppehållstillstånd beviljats.

Överväganden

Vi har i vår analys av den nuvarande seriositetsprövningen och underlaget för den inte funnit några alternativ som helt kan ersätta de utredningar som görs i dag. Dessa bör dock göras mer flexibla och mer inriktade mot de uppgifter som är direkt avgörande för bedömningen om förhållandet är seriöst. Det gäller exempelvis att i högre grad koncentrera utredningen på vad parterna känner till om varandras mer näraliggande personliga förhållanden och vilka framtidsplaner parterna har.

Vi kan också konstatera att prövningen och utredningen av nyetablerade anknytningar i viss utsträckning skulle ändras och få en annan inriktning om Sverige skulle införa försörjningskrav på samma sätt som gäller i de flesta andra europeiska länder. Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (UD 2004:01) utreder för närvarande frågan och skall snart lämna sitt betänkande.

Utredningsmetod väljs efter behoven i varje enskilt ärende

Det framgår klart att muntlighetskravet vid utredningar av anknytningsärenden, vilket infördes genom prop. Upphållstillstånd på grund av anknytning (prop. 1999/2000:43), har medverkat till att fördröja handläggningen och skapa stora handläggningsbalanser. Det har även inneburit ett stort hinder för myndigheterna att handlägga ärendena på ett effektivt sätt. Enligt vår bedömning är det mer rationellt att låta myndigheterna avgöra hur ärendena skall utredas och handläggas på det mest effektiva sättet med hänsyn till behoven i varje enskilt fall. Muntliga utredningar blir en av flera

metoder och kommer att användas i stor utsträckning även i fortsättningen för att man skall kunna klarlägga förutsättningarna att bevilja uppehållstillstånd t.ex. i ärenden som rör arrangerade äktenskap. Det kommer också i regel att vara nödvändigt att ha intervjuer med sökande vid utlandsmyndigheterna. Erfarenheterna visar nämligen att det nästan alltid krävs en muntlig kontakt med sökanden för att man skall få ett godtagbart beslutsunderlag.

Det är samtidigt viktigt att man utvecklar utredningsmetoderna, exempelvis den kombination av muntlig och skriftlig utredning med referenspersonen vilken redan prövas vid några av Migrationsverkets enheter.

Samtliga referenspersoner kontrolleras i belastnings- och misstankeregistren

I ärenden som rör nyetablerade förhållanden är det viktigt att förhindra att någon av parterna utsätts för våld eller andra övergrepp. För att man skall kunna göra en riskbedömning krävs framför allt att kontroller av referenspersonen görs. Några generella kontroller i belastnings- och misstankeregistren får dock inte göras i dagsläget. För detta krävs att det vid utredningen eller på annat sätt kommer fram omständigheter som gör att man kan anta att referenspersonen kan vara ett hot mot sökanden, vilket sällan sker i dag.

Vi har vid våra överväganden funnit att skyddsintresset för de sökande i anknytningsärenden, främst kvinnor och barn, väger tyngre än den integritetskränkning som referenspersonen kan känna. Det är därför motiverat att göra slagningar i belastnings- och misstankeregistren på alla referenspersoner. Detta är en effektiv metod som gör det lättare för myndigheterna att bedöma om det finns risk att sökanden och medföljande barn skulle utsättas för våld eller andra övergrepp. Integritetskränkningen för referenspersonen kan avsevärt mildras om alla informeras om syftet med registerslagningen, som gäller både kvinnor och män, och att en sådan ingår som en generell åtgärd vid prövningen av nyetablerade anknytningar. På så sätt behöver ingen känna sig särskilt utpekad.

Vi föreslår dessutom att barnpornografibrott läggs till de brottstyper som får kontrolleras i registren.

Möjlighet att återkalla uppehållstillstånd

Migrationsverket har nyligen ändrat praxis när det gäller tillämpningen av s.k. uppskjuten invandringsprövning. I stället för två ettårstillstånd beviljas i normalfallet ett tillstånd med två års giltighetstid. Det innebär att ett tillfälle att kontrollera om förhållandet består försvinner innan permanent uppehållstillstånd beviljas. Vi föreslår därför att den borttagna möjligheten till kontroll ersätts med en möjlighet att återkalla tillståndet om det visar sig att förhållandet upphör under provotiden.

Mer enhetliga rutiner för mottagning och registrering av ansökningar

Vi har under utredningsarbetet funnit att tillämpningen av gällande instruktion om rutiner för mottagande och registrering av ansökningar i utlänningsärenden inte är enhetlig hos de utlandsmyndigheter som omfattas av vår utredning. Vi har också funnit att det finns skillnader vid Migrationsverket när det gäller tillståndsenheternas beräkning av handläggningstid. Det innebär att det är svårt att få en klar bild av handläggningstiderna. Vi föreslår därför att UD följer upp hur den gällande instruktionen för mottagande och registrering av ansökningar i utlänningsärenden tillämpas vid utlandsmyndigheterna och i samråd med Migrationsverket gör de förtydliganden och förändringar som krävs. Särskilt viktigt är det att gemensamma utgångspunkter fastställs för beräkningen av vänte- och handläggningstider.

Hög och jämn kvalitet i utredningar och beslut

För att kunna ha en effektiv hantering av ärendena krävs att utredningarna är så fullständiga att man undviker onödiga kompletteringar och andra störningar. Det är också viktigt att besluten har hög och jämn kvalitet. Därför bör enligt vår uppfattning UD och Migrationsverket ytterligare intensifiera utbildningen av personalen i hur man kan utveckla utredningsmetoderna och förbättra utformningen av utredningar och beslut samt ha en fortlöpande dialog om kraven i verksamheten. Som stöd för utlandsmyndigheterna bör man exempelvis göra en översyn av föreskrifterna så att det tydligt framgår vilka uppgifter Migrationsverket måste ha för att kunna besluta i ett ärende.

Enklare hantering av andra tillståndsärenden för att frigöra resurser

Under vårt utredningsarbete har vi konstaterat att den personal hos Migrationsverket som arbetar med anknytningsärenden vanligen också handlägger många andra typer av ärenden. En del av dessa är inte särskilt komplicerade men tar mycket tid genom sin stora mängd. I vissa fall bedömer vi att förenklingar av arbetsrutinerna går att genomföra. På så sätt skulle man kunna frigöra resurser och ge Migrationsverket större utrymme att disponera sina resurser efter behoven i verksamheten.

Bättre styrning, ledning och uppföljning av verksamheten

Vi har konstaterat att ett av problemen i den nuvarande hanteringen av anknytningsärenden är att det saknas ett helhetsgrepp på verksamheten. Det visar sig bl.a. genom att vissa rutiner och arbetssätt skiljer sig åt mellan Migrationsverkets enheter och mellan utlandsmyndigheterna. Vid Migrationsverket avgör exempelvis vissa enheter 5 procent av ärendena på skriftligt underlag medan andra avgör upp till 30 procent av ärendena på detta sätt. Vid utlandsmyndigheterna är skillnaderna särskilt markanta när det gäller rutinerna för registrering av inkommande ärenden. För att komma till rätta med olikheterna och skapa en effektivare och mer enhetlig handläggning av anknytningsärenden krävs en tydlig ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. I det sammanhanget är det också viktigt att den rättsliga styrningen och praxissamordningen stärks. Det är därför angeläget att dessa frågor uppmärksammas vid det pågående utvecklingsarbetet vid Migrationsverket.

Konsekvenser*Ekonomiska konsekvenser*

Förslagen går alla ut på att rationalisera verksamheten utan att ytterligare resurser skall tillföras. Genom att på bästa sätt utnyttja de befintliga resurserna i enlighet med våra förslag bör handläggningstiderna minska liksom de administrativa kostnaderna som de

långa handläggningstiderna har medfört. Några kostnadsökningar som en direkt följd av våra förslag bedömer vi inte kommer att ske.

Säkerhetsärenden

Möjligheten att identifiera ärenden som kan röra rikets säkerhet, s.k. säkerhetsärenden, påverkas inte av utredningens förslag. Säkerhetsärenden uppmärksammas enligt Säkerhetspolisen vanligen på annat sätt än genom utredningar i anknytningsärenden.

Personlig integritet

Förslaget om registerslagning av referenspersoner kan uppfattas som ett intrång i den personliga integriteten, men detta får enligt vår uppfattning vika för sökandenas, främst kvinnors och barns, skyddsintresse.

Jämställdhetsperspektiv

Jämställdhetsperspektivet är beaktat i alla delar av utredningsarbetet. Särskilt framgår det av våra överväganden och förslag om kontroller av referenspersonen, som syftar till att stärka skyddet av sökandena, främst kvinnor och barn, från att utsättas för våld eller andra kränkningar. Vi påpekar också att det även i fortsättningen är nödvändigt att ha muntliga utredningar med båda parterna i s.k. arrangerade äktenskap för att klarlägga att båda parter ingått äktenskap av fri vilja.

Genomförande

De författningsförslag som vi har lämnat är avsedda att göra hanteringen av anknytningsärenden mer effektiv och förkorta de nuvarande handläggningstiderna. Det är därför angeläget att förslagen bereds skyndsamt och de bör kunna träda i kraft senast den 1 juli 2006.

Summary

Remit

The remit of the inquiry is to determine how the present system for submission and examination of applications for residence permits on the basis of personal ties in newly established relationships may be made more effective. The inquiry is to present proposals for measures to reduce processing times and costs without disregarding the protection of the individual's legal security. In connection with this the inquiry is to decide whether verbal investigation can be fully or partly abolished and consider whether it can be replaced by checks in various registers. In deciding this, special attention must be given to ensuring that the protection primarily of women and children is not put at risk.

The inquiry is also to report the processing times at various Swedish missions abroad as regards interviewing the applicant and at the Swedish Migration Board's regional offices as regards interviewing the sponsor. In addition the inquiry is to report on the regulatory framework in other European countries and compare them with the Swedish regulatory framework. Finally, a report is to be given of the financial consequences of the proposals presented, as well as of the consequences any changes would have for the possibilities of bringing to light cases where national security is at issue.

The inquiry is also required to submit proposals for amendments to the law deemed necessary.

Proposals

In summary we make the following proposals for making the application and examination procedures for residence permits on the basis of personal ties in newly established relationships more effective.

- The examination procedure should be made more flexible by changing the present verbal requirement in the examination so that the migration authorities are able to determine which examination method is most suitable and effective in each individual case. A provision to this effect should be introduced into the Aliens Act.
- All sponsors should be checked against criminal records and records of suspected offenders. The authorities can then more easily discover and assess whether there is a palpable risk that the applicant and accompanying children will be exposed to violence or serious violation.
- It should be possible to revoke a temporary residence permit if the relationship ceases. This requires an amendment to the provisions of the Aliens Act on revocation of residence permits.
- More uniform routines for receipt and registration of applications should be created at Swedish missions abroad and the Swedish Migration Board's units. This is to obtain better control over the flow of cases and to be able to measure and compare processing times correctly.
- High and even quality in the examinations and decisions should be ensured by means of the Ministry for Foreign Affairs and the Swedish Migration Board further intensifying training of personnel as well as giving clear instructions concerning the requirements for these activities.
- Measures should be taken to simplify the processing of other cases within the area of permits in order to free resources for the most important tasks.
- Better control, management and follow-up of activities should be created in order to achieve more effective utilisation of resources and more uniform practical application.

Survey

Incidence of applications based on newly established personal ties

By a newly established relationship we mean a relationship that has recently been entered into and that cannot yet be regarded as sufficiently established to warrant granting a permanent residence permit. For a relationship to be regarded as established it is required by practice that the parties have been living together for two years. The number of applications for residence permits on the basis of newly established personal ties in 2004 was 15 360, of which 80 percent were granted. This number is slightly lower than the year before (15 878), but somewhat higher than in 2002 (14 979). Sixty per cent of the applicants were women. Some countries with a particularly high number of female applicants are Thailand, the Philippines and Russia (95, 90 and 86 per cent respectively). Countries with a high percentage of applicants and male predominance among the applicants are Serbia and Montenegro and Turkey. The number of accompanying children in 2004 was 2 364. In addition to this there is a large number of children who apply at a later date for a permit to be reunited with one of their parents.

Processing times

It is difficult to gain a clear and unambiguous picture of the processing times, that is, the waiting periods for an interview, at both the Swedish Migration Board and the Swedish missions abroad. This is mainly because the routines for receipt and registration of applications are not uniform. Estimates of processing times are therefore very uncertain. We have made a survey of the waiting period for applicants to be interviewed at 19 embassies/consulates. It shows that the waiting periods vary widely and at present are between one and twelve weeks at the various missions abroad. The corresponding survey of waiting periods at the Swedish Migration Board as regards interviews with sponsors similarly shows great variation between the units. If the waiting period is calculated from the time the application is registered at the Swedish mission until the time the interview takes place with the sponsor in Sweden, it is between five and fourteen months.

Regulatory frameworks in other countries

We have made a survey of the rules in 15 European countries as regards the handling of applications concerning newly established personal ties. It shows that the countries have different rules for immigration on grounds of personal ties. In most cases the processing is written and sometimes entirely based on the applicant's information. It is not unusual for marriage or intention to marry to be a requirement. Many countries also impose requirements regarding housing, income, health insurance, etc. – at least for partners of people other than their own citizens. In principle all countries have some form of deferral of immigrant status. We have found that most countries do not check specially whether the sponsor has been guilty of violence or similar towards close relatives. In some countries, however, applicants who have been exposed to violence in the relationship can be permitted to stay even if the relationship ends before a permanent residence permit has been granted.

Deliberations

In our analysis of the present examination of whether the relationship is genuine and its basis, we have not found any alternatives that can entirely replace the investigations made today. These should, however, be made more flexible and be more oriented towards the information that has a direct bearing on the assessment of whether the relationship is genuine. This means, for example, concentrating the examination to a greater extent on what the partners know about each other's intimate personal circumstances and on their plans for the future.

We can also note that the review and examination of newly established personal ties would to a certain extent be changed and take another direction if Sweden were to introduce a support requirement such as applies in most other European countries. The Inquiry on Residence Permits for Family Reunification (UD 2004:01) is currently looking into the matter and will shortly present its report.

The choice of examination method should depend on the needs in the individual case

It would seem to be clear that the verbal requirement in examinations of applications based on personal ties, which was introduced through Government Bill Residence permit on the basis of close personal ties (1999/2000:43), has contributed to delays in processing, creating a large accumulation of cases pending. It has also constituted a major obstacle to effective processing of the cases by the authorities. In our opinion it is more rational to allow the authorities to determine the most effective method for investigating and processing cases, on the merits of each individual case. Verbal examinations should be one of several methods and will continue to be used extensively in order to establish the prerequisites for granting residence permits, for example in cases concerning arranged marriages. As a rule it will also be necessary to hold interviews with applicants at Swedish missions abroad. Experience shows that verbal contact with the applicant is almost always necessary in order to obtain acceptable decision-making data.

At the same time it is important to further develop investigation methods, for example the combination of verbal and written examination of the sponsor that is already being tried out at some of the Swedish Migration Board's units.

All sponsors should be checked against criminal records and records of suspected offenders

In cases concerning newly established relationships it is important to prevent either of the parties being exposed to violence or other violation. In order to be able to make a risk assessment it is necessary above all to carry out checks on sponsors. As things are at the moment no general checks may be made in criminal records or records of suspected offenders. For this to be done circumstances must have been revealed, in the examination or otherwise, that indicate that the sponsor may be a threat to the applicant. This is something that does not often happen at present.

In our deliberations we have found that the interest of protecting the applicants in cases involving close personal ties, mainly women and children, has greater weight than the violation

of integrity that may be felt by the sponsor. It is therefore warranted to look up all sponsors in the criminal records and records of suspected offenders. This is an effective method that makes it easier for the authorities to assess whether there is a risk that the applicant and accompanying children may be exposed to violence or other violation. The violation of the sponsor's integrity can be considerably mitigated if everyone is informed of the reason for consulting the records, which applies to both women and men, and that this is a standard procedure when examining newly established personal ties. In this way no one need feel singled out.

We also propose that child pornography crimes be added to the types of crimes that may be looked up in the records.

Possibility of revoking a residence permit

The Swedish Migration Board has recently amended its practice as regards the implementation of so-called deferral of immigrant status. Instead of two one-year permits, in normal cases a permit valid for two years is granted. This means that one opportunity for verifying whether the relationship is enduring disappears before a permanent residence permit is granted. We therefore propose that the lost opportunity for verification be replaced by the possibility of revoking the permit if it turns out that the relationship has ceased during the trial period.

More uniform routines for receipt and registration of applications

In the course of our inquiry we have found that the current instructions on routines for receipt and registration of applications in aliens cases are not applied in a uniform manner at the Swedish missions abroad covered by our report. We have also found that there are differences at the Swedish Migration Board as regards the calculation of processing times by permit units. This makes it difficult to gain a clear picture of the processing times. We therefore propose that the Ministry for Foreign Affairs follow up the way in which the current instructions for receipt and registration of applications in aliens cases are applied at Swedish missions abroad and, in consultation with the Swedish Migration Board, make the necessary clarifications and changes. It is

particularly important that common grounds for calculating waiting and processing times be established.

High and even quality of examinations and decisions

For the sake of effective processing of cases, it is necessary for examinations to be so complete as to avoid unnecessary supplementation and other obstacles. It is also important that the decisions are of a high and even quality. In our opinion, therefore, the Ministry for Foreign Affairs and the Swedish Migration Board should further intensify training of personnel in how to develop investigation methods and improve the design of examinations and decisions, as well as maintaining an ongoing dialogue concerning the requirements. As an aid to the Swedish missions abroad, a review of the regulations should be made, for example, to show clearly what information the Swedish Migration Board must have to be able to reach a decision on a case.

Simpler processing of other permit cases to free resources

In the course of our work we have noted that the staff of the Swedish Migration Board who are involved in applications based on close personal ties normally also handle many other types of case. Some of these are not particularly complicated but take a lot of time because of their large number. In some cases we believe that it would be possible to simplify the work routines. In that way resources could be freed, giving the Swedish Migration Board greater scope for allocating its resources according to needs.

Better control, management and follow-up of activities

We have noted that one of the problems in the present handling of applications based on close personal ties is that there is no unified approach to activities. This is evident in that certain routines and methods differ between the Swedish Migration Board's units and between the Swedish missions abroad. At the Swedish Migration Board, for example, some units determine 5 per cent on the basis of written documentation, while others determine up to 30 per cent of their cases in this way. At the Swedish missions abroad the

differences are particularly marked with regard to the routines for registration of incoming cases. In order to rectify the differences and create a more effective and more uniform procedure for applications based on close personal ties, clear management, control and follow-up of activities is needed. In this context it is also important that the legal control and co-ordination of practice is strengthened. It is therefore important for these issues to be addressed in the ongoing work of development at the Swedish Migration Board.

Consequences

Financial implications

The proposals are all intended to rationalise activities without the addition of further resources. By utilising the existing resources in the best way possible in accordance with our proposals, processing times should decrease, as should the administrative costs that the long processing times have entailed. We do not expect any cost increases to occur as a direct consequence of our proposals.

Cases where national security is at issue

The Committee's proposals will not have any effect on the possibility of identifying cases that may involve the security of the realm (cases where national security is at issue). According to the Swedish Security Service, cases where national security is at issue are normally brought to light in other ways than through examinations of applications based on close personal ties.

Personal integrity

The proposal to look up sponsors in the records may be seen as a violation of personal integrity, but in our opinion this consideration must give way to the interests of protecting the applicants, above all women and children.

Gender perspectives

The gender perspective has been taken into consideration in all aspects of the inquiry's work. This is particularly evident in our deliberations and proposals concerning the checking of sponsors, which is intended to strengthen the protection of the applicants, primarily women and children, against being exposed to violence or other violations. We also point out that it will continue to be necessary to have verbal examinations with both parties in so-called arranged marriages in order to establish that both parties have entered into the marriage of their own free will.

Implementation

The purpose of the legislative proposals we have presented is to make it possible to deal more effectively with applications based on close personal ties and to shorten the current processing times. It is therefore important that the proposals are processed speedily. They should be able to enter into force by 1 July 2006 at the latest.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529),
dels att 2 kap. 11 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 11 kap. 1 x § med
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

11 §

Om utlänningen rest in i Sverige, får ett uppehållstillstånd återkallas

1. om han bedriver sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

2. om han handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt, eller

3. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land.

Ett tidsbegränsat tillstånd som meddelats med stöd av 4 d § får återkallas om förhållandet inte längre består.

Återkallelse enligt första stycket får ske endast om frågan har väckts innan utlänningen har varit bosatt här i tre år med uppehållstillstånd.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

1 x §

Handläggningen hos Migrationsverket av ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning skall vara muntlig i den utsträckning som Migrationsverket bestämmer. En sökande eller annan person som har ett berättigat intresse i saken skall alltid ha rätt att lämna muntliga uppgifter i ett ärende om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens direktiv

Utredningen om uppehållstillstånd på grund av anknytning har haft till uppgift att undersöka hur den nuvarande ordningen vid ansökan och utredning om uppehållstillstånd på grund av anknytning i nyetablerade förhållanden (s.k. snabba anknytningar) kan bli mer effektiv.

Bakgrunden till uppdraget anges i direktiven vara att den nuvarande ordningen med muntlig utredning som huvudregel, beträffande både sökanden och referenspersonen, medfört mycket långa handläggningstider vid flera utlandsmyndigheter och vid Migrationsverkets regionkontor i Sverige. Den nuvarande handläggningsformen är dessutom resurskrävande för berörda myndigheter. Eftersom de långa väntetiderna för att bli kallad till intervju är mycket påfrestande för både sökanden och referenspersonen är det enligt direktiven angeläget att utredningen vid ansökan om uppehållstillstånd kan ske rationellt och utan onödig tidsutdräkt. Samtidigt är det enligt direktiven viktigt att förhindra att uppehållstillstånd meddelas när det kan befaras att någon av parterna kan komma att utsättas för våld eller andra allvarliga kränkningar samt att motverka att uppehållstillstånd meddelas när det i realiteten är fråga om ett skenförhållande. Regelverket får dock enligt direktiven inte försvåra möjligheterna att få uppehållstillstånd på grund av anknytning i de fall relationen är seriös.

Utredaren skall mot bakgrund av ovanstående analysera och redovisa vilka faktorer som påverkar seriositetsbedömningen i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning i nyetablerade förhållanden. Utredaren skall också redogöra för handläggningstiden vid olika utlandsmyndigheter när det gäller intervju av sökanden och vid Migrationsverkets regionkontor när det gäller intervju av referenspersonen. Utredaren skall även ta ställning till hur utredningen i dessa ärenden kan effektiviseras utan

att rättssäkerheten åsidosätts. Ställningstagandet skall innefatta en bedömning av om den muntliga utredningen helt eller delvis kan avskaffas både med sökanden och referenspersonen och i vilken mån den muntliga utredningen kan ersättas av kontroller i olika register. Skyddet och säkerheten för kvinnor och deras barn får dock inte riskeras genom att det muntliga inslaget minskas.

Utöver ovanstående centrala delar i utredningen skall också eventuella kostnadsbesparingar bedömas samt en redogörelse över andra europeiska länders regelverk och jämförelser med det svenska regelverket redovisas. Utredaren skall också beakta en översyn av relevanta regler av Migrationsverket som presenteras hösten 2004, samråda med Utredningen om familjeåterförening och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (UD 2004:01) samt överväga vilka konsekvenser eventuella förändringar kan få för Säkerhetspolisens arbete.

Utredaren skall lämna förslag till författningsförändringar som bedöms vara nödvändiga.

Direktiven är bifogade som *bilaga 1* till betänkandet.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete den 1 september 2004. Vi har inledningsvis besökt Migrationsverkets tillståndsenheter i Solna, Västerås, Malmö, Växjö, och Umeå. Vid besöken har vi talat med personalen och, i Solna, suttit med vid intervjuer med referenspersoner. Vi har även besökt Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping för att få hjälp med att ta fram relevant statistik beträffande utlandsmyndigheter och Migrationsverkets tillståndsenheter. Beträffande statistikuppgifter har vi fått hjälp av Lilja Gudmundsdottir och Elisabet Alm Sundberg vid Migrationsverkets huvudkontor.

För att studera utlandsmyndigheters handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av nyetablerade förhållanden har vi besökt de svenska ambassaderna i Moskva och Bangkok vilka har många sådana ärenden. I Bangkok besökte vi även de danska och tyska ambassaderna för att få en uppfattning om hur dessa länder handlägger ärenden av detta slag.

Vi har skickat enkäter till 17 svenska utlandsmyndigheter med frågor om deras väntetid för intervju i ärenden om uppehålls-

tillstånd på grund av nyetablerade förhållanden samt vissa handläggningsfrågor.

Vi har skickat ut förfrågningar till svenska ambassader i 15 europeiska länder angående de ländernas lagreglering och handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av nyetablerade förhållanden. För att få information om Storbritanniens regelverk i relevanta frågor har vi besökt den brittiska ambassaden i Stockholm.

I utredningsarbetet har vi beaktat Migrationsverkets rapport om översyn av reglerna för s.k. uppskjuten invandringsprövning och de förslag till åtgärder som lämnats med anledning av den.

Vi har haft fem sammanträden med experterna knutna till utredningen, ett sammanträffande med företrädare för Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (UD 2004:01) samt ett sammanträffande med företrädare för Säkerhetspolisen. Slutligen har vi besökt Utlänningsnämnden.

2 Omfattningen av ärenden rörande nyetablerade anknytningar i Sverige

Med nyetablerat förhållande avses ett förhållande som nyligen inletts och ännu inte anses vara så etablerat att permanent uppehållstillstånd kan beviljas. I dessa fall beviljas regelmässigt tidsbegränsat uppehållstillstånd. För att ett förhållande skall betraktas som etablerat krävs enligt praxis att parterna varit sammanboende i två år. Om parterna har gemensamt barn kan detta vara en omständighet som talar för att förhållandet ändå är så etablerat att permanent uppehållstillstånd kan ges vid första prövningstillfället även om sammanboendet varat kortare tid.

Antalet ansökningar med grund i nyetablerade förhållanden uppgick till 15 360 exklusive medföljande barn år 2004. Samtidigt avgjordes 15 050 ärenden varav 80 procent beviljades. Det land som har högst antal sökande är Serbien och Montenegro med 1 212 ansökningar. Därefter följer Thailand med 1 006 ansökningar. När det gäller könsfördelningen bland det totala antalet sökande är 60 procent kvinnor. Länder med särskilt hög andel kvinnliga sökande är Thailand, Filippinerna och Ryssland med 95, 90 respektive 86 procent. Länder med hög andel sökande och manlig dominans bland de sökande är Serbien och Montenegro samt Turkiet.

Antalet medföljande barn i nyetablerade förhållanden, vilka ansöker om uppehållstillstånd tillsammans med den ene föräldern, uppgick till 2 364. Därtill kommer ett stort antal barn som ansöker om tillstånd för att förena sig med sin mor eller far vid ett senare tillfälle.

Jämfört med de två senaste åren är antalet sökande något lägre än år 2003 då antalet var 15 878, men är något högre än år 2002 (14 973 sökande). Anmärkningsvärt är att antalet sökande från Thailand nästan har halverats år 2004 jämfört med året innan och är nu på ungefär samma nivå som år 2002. Andelen kvinnor och medföljande barn är ungefär densamma under de senaste tre åren liksom andelen beviljade uppehållstillstånd.

Nedanstående tabell visar de 20 största länderna avseende ansökningar om uppehållstillstånd på grund av nyligen etablerade förhållanden och andelen kvinnliga sökande år 2004.

Tabell 2.1 Omfattning av ansökningar på grund av nyetablerade förhållanden

Länder	Antal ansökningar	Andel kvinnor %
1. Serbien och Montenegro	1 212	46
2. Thailand	1 006	95
3. Irak	948	70
4. Turkiet	678	38
5. Iran	596	64
6. Somalia	563	54
7. Bosnien-Herzegovina	556	51
8. Polen	555	76
9. Ryssland	493	86
10. Kina	461	69
11. Chile	351	51
12. Rumänien	336	73
13. Vietnam	330	68
14. Filippinerna	303	90
15. Storbritannien	295	26
16. USA	253	47
17. Libanon	245	36
18. Peru	229	63
19. Tyskland	206	58
20. Marocko	190	52

3 Nuvarande regler

3.1 Lagreglering

3.1.1 Utlänningslagen

Regleringen av uppehållstillstånd i anknytningsärenden finns i 2 kap. utlänningslagen (1989:529). De relevanta lagrummen finns i *bilaga 2* tillsammans med vissa andra lagrum i UtLL som är av betydelse i detta sammanhang.

Förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd på grund av nyetablerade förhållanden lagfästes genom införandet av lagen (2000:292) om ändring i utlänningslagen (1989:529), vilken trädde i kraft den 1 juli 2000. Propositionen till denna lag har titeln Upphållstillstånd på grund av anknytning (prop. 1999/2000:43). Det är genom uttalanden i denna proposition som kravet på utökad muntlighet i handläggningen infördes.

3.1.2 Förvaltningslagen

Handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd regleras inte i särskild lag eller förordning utan de allmänna kraven på handläggning av ärenden framgår av 7 § förvaltningslagen (1986:223) och muntlig handläggning regleras i 14 § samma lag. Lagtexten finns i *bilaga 3*.

3.1.3 Registerlagarna och registerförordningarna

Rätt till uppgifter ur belastningsregistret regleras i lagen (1998:620) om belastningsregister samt förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Rätt till uppgifter ur misstankeregistret regleras i lagen (1998:621) om misstankeregister och förordningen

(1999:1135) om misstankeregister. Lagtexten finns i relevanta delar i *bilaga 4–7*.

Migrationsverket har tillgång till uppgifter ur registerlagarna enligt 6 § första stycket 4 och andra stycket belastningsregisterlagen samt 5 § första stycket 2 och andra stycket misstankeregisterlagen.

Båda lagarna innehåller bestämmelser som uttrycker en proportionalitetsprincip (7 § belastningsregisterlagen samt 6 § misstankeregisterlagen). Denna princip innebär att en myndighet i varje enskilt fall noga skall pröva behovet av information samt att en begäran om att få ta del av uppgifter endast får göras om skälet till det uppväger den olägenhet det medför för den berörda personen. I registerlagarnas förarbeten, prop. 1997/1998:97, s. 160, sägs att en myndighet som har rätt till uppgifter ur registren alltid skall pröva om behovet av informationen kan tillgodoses på något annat, mindre ingripande sätt och att uppgifter ur registret bara får begäras om det inte finns något tillräckligt bra alternativ.

I registerförordningarna regleras Migrationsverkets tillgång till uppgifter närmare. Enligt 10 § 15 belastningsregisterförordningen skall uppgifter lämnas till Migrationsverket och Utlänningsnämnden bl.a. i ärenden enligt UtlL dels i fråga om sökanden, dels för utredning enligt 2 kap. 4 § andra stycket UtlL i fråga om referenspersonen. Enligt 10 § sista stycket belastningsregisterförordningen är Migrationsverkets tillgång till uppgifter avseende referenspersonen begränsad till brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken samt uppgifter om besöksförbud. Samma reglering gäller för föredragande statsråd eller den statsrådet bemyndigar för utredning i dessa ärenden. Enligt 3 § 7 och 8 misstankeregisterförordningen har statsråd, Migrationsverket respektive Utlänningsnämnden rätt till uppgifter ur det registret. Dock krävs särskilda skäl för att inhämta upplysningar om referenspersonen. Direktåtkomst till registren i relevanta delar framgår av 19 § belastningsregisterförordningen respektive 6 § misstankeregisterförordningen.

3.2 Förarbeten och praxis

3.2.1 Allmänt

Uppehållstillstånd som grundar sig på ett nyetablerat förhållande regleras i 2 kap. 4 § andra stycket UtlL. Gränsen mellan etablerade och nyetablerade förhållanden framgår inte direkt av lagen, men enligt fast praxis krävs det normalt cirka två års sammanboende för att ett förhållande skall anses vara etablerat.

Att registrerat partnerskap jämställs med äktenskap framgår av 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Samboförhållande kan avse två personer av olika eller samma kön.

Uppehållstillståndet skall enligt 2 kap. 5 § UtlL som huvudregel vara beviljat redan innan utlänningen reser in i Sverige. Förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 2 kap. 4 § andra stycket UtlL prövas dock medan utlänningen befinner sig i landet. Även i andra fall kan ansökan prövas medan utlänningen befinner sig här. Om sökanden får uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 e § UtlL kan detta med stöd av 2 kap. 5 § andra stycket 4 beviljas medan sökanden är här. En annan situation då uppehållstillstånd kan beviljas medan sökanden befinner sig i Sverige är enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtlL att utlänningen har en stark anknytning till en i Sverige bosatt person och att det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan. Exempel på sådana skäl ges i prop. 1999/2000:43, s. 57 f. Det kan vara att Sverige saknar utlandsrepresentation i landet, att sökanden på grund av trakasserier i hemlandet – som dock inte är sådana att sökanden skall ges uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande – har svårt att få pass eller utrese-tillstånd, att sökanden kommer att bli tvungen att genomföra en mycket lång värnpliktstjänstgöring i hemlandet eller bli tvungen att avtjäna straff för gärningar som inte är straffbelagda i Sverige.

3.2.2 Seriositetsprövningen

En förutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas på grund av ett nyetablerat förhållande är enligt 2 kap. 4 § andra stycket UtlL att förhållandet framstår som seriöst. I prop. 1999/2000:43, s. 38 anges som exempel på faktorer som skall beaktas vid prövningen att förhållandet varat en viss tid, att parterna träffats i viss utsträckning (förutom vid arrangerade äktenskap, se nedan), att de

har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk. Hänsyn skall också tas till om paret har eller väntar barn tillsammans. Av samma proposition s. 39 framgår vidare att förhållandet skall presumeras vara seriöst om det inte finns några indikationer på motsatsen. Detta har även fastställts av Utlänningsnämnden i flera fall (se bl.a. UN 384-00).

Beträffande utredningens utformning uttalas i prop. 1999/2000:43, s. 38 följande.

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.

Utredningen med sökanden vid den svenska utlandsmyndigheten sker i stort sett utan undantag muntligt. Sökanden lämnar oftast personligen in sin skriftliga ansökan med bilagor och intervjuas sedan av ambassadpersonal.

Migrationsverket har en intern utlänningshandbok med närmare beskrivningar av hur ärenden skall handläggas, vilka rutiner som skall följas m.m. I handboken utvecklas de viktigaste kraven för att uppehållstillstånd skall beviljas vid anknytning på grund av nyetablerade förhållanden. Där anges att någon exakt tidsgräns för hur länge förhållandet skall ha varat inte kan ges, men att ju kortare tid förhållandet varat desto större krav ställs på hur mycket paret träffats. Beträffande parets sammanträffanden anges att de (utom vid arrangerade äktenskap) i vart fall någon gång skall ha träffat varandra men att kontakt i övrigt kan hållas genom brev, telefonsamtal och Internet. Paret bör enligt handboken också ha god kännedom om varandra och varandras förhållanden, men hänsyn skall tas till att olika kunskaper kan vara relevanta i olika kulturer. Bedömningen kräver därför en god kulturkompetens. Att parterna kan kommunicera på ett gemensamt språk är ett grundläggande krav men om paret trots avsaknad av ett sådant lyckas få förhållandet att hålla en längre tid och träffats och fått god kännedom om varandra bör uppehållstillstånd enligt handboken kunna beviljas. Båda parterna skall om det är möjligt vara skilda från eventuella tidigare partner och i vart fall ha avslutat tidigare relationer och inte vara sambo med någon annan person. Gemen-

samma barn eller att paret väntar barn tillsammans väger givetvis tungt vid prövningen.

Migrationsverkets handbok anger också en del omständigheter som sammantaget medför att undantag kan göras från muntlig handläggning med referenspersonen enligt följande.

- Att sökanden kommer från förhållanden eller befinner sig i en situation som gör det osannolikt att han eller hon skulle vilja bosätta sig i Sverige av någon annan anledning än anknytningen.
- Att sökanden kan återvända till sitt hemland utan problem om förhållandet upphör.
- Att parterna träffat varandra minst en gång, men helst flera gånger.
- Att det inte är anknytningar som grundar sig på arrangerade äktenskap eller andra förhållanden där det kan finnas risk för att någon av parterna ingått förhållandet mot sin vilja.
- Att både den muntliga utredningen med sökanden och den skriftliga utredningen med referenspersonen ger klara besked och innehåller de uppgifter som krävs.
- Att det inte finns några omständigheter som talar mot att det är en seriös anknytning eller som indikerar att det skulle finnas någon risk för misshandel eller andra kränkningar.

Som stöd för bedömningen om skriftlig utredning med referenspersonen kan anses tillräcklig redovisas i handboken en del fall där Migrationsverket använt skriftlig utredning. Nedan följer några av dessa fall.

Ärende nr 1

Peruansk man, 34 år och bosatt i Italien sedan 1991, söker på anknytning till svensk kvinna, 30 år.

Den sökande arbetar på ett diskotek i Italien och referenspersonen är butiksansvarig på ett större varuhus. Paret lärde känna varandra i Italien 1994. Referenspersonen studerade i Italien. Flyttade ihop 1996 och bodde tillsammans till september 1997 då referenspersonen reste till Sverige för att föda parets gemensamma barn. Sökanden reste vid samma tidpunkt till hemlandet på grund av att fadern var svårt sjuk. I november 1997 föddes parets gemensamma

dotter. Sökanden återvände till Italien i maj 1999 och referenspersonen och dottern besökte honom därefter flera gånger under 1999 och 2000. Sökanden besökte referenspersonen i slutet av 2000. I februari 2001 gjordes ansökan via ambassad.

Migrationsverket beviljade ett års uppehålls- och arbetstillstånd på uppskjuten invandringssprövning. Enbart skriftlig utredning med referenspersonen.

Ärende nr 2

Tunisisk man, 21 år, söker på anknytning till svensk kvinna (med svenskt ursprung), 20 år.

Paret har känt varandra sedan maj 1999 och har ett gemensamt barn som är fött i december 2000. De är inte gifta. Sökanden vistades i Sverige mellan mars 1999 och januari 2001. Den mesta av tiden illegalt, eftersom han stannade kvar efter ett besök med visering. Efter att ha gripits av polisen ansökte han om uppehålls- och arbetstillstånd på anknytning. Både Migrationsverket och Utlänningsnämnden avlog ansökan och avvisningen verkställdes i januari 2001. Omedelbart efter hemkomsten gjorde sökanden en ansökan via ambassaden. Paret bodde ihop i drygt ett år under sökandens vistelse här.

Migrationsverket beviljade ett års uppehålls- och arbetstillstånd på uppskjuten invandringssprövning. Enbart skriftlig utredning med referenspersonen. I Migrationsverkets dossié finns en mängd material från avvisningsärendet, bland annat skrivelser från referenspersonen och dennas föräldrar, muntlig utredning med sökanden, journalanteckningar, intyg från barnmorska samt biträdesinlagor. Dock ingen muntlig utredning med referenspersonen.

Ärende nr 3

Amerikansk kvinna 22 år, söker på anknytning till svensk man, 26 år.

Paret träffades i Sverige i augusti 1999 då sökanden studerade i Sverige. Några veckor senare flyttade de ihop i referenspersonens studentrum där de bodde ihop tills sökanden återvände till USA i

januari 2000. Fram till april 2001 har de sedan träffats ett tiotal gånger. De har omväxlande besökt varandra. De är inte gifta. Sökanden har ett arbetserbjudande som lärare i Sverige. Referenspersonen arbetar som controller.

Migrationsverket beviljade ett års uppehålls- och arbetstillstånd på uppskjuten invandringstest. Enbart skriftlig utredning med referenspersonen.

Arrangerade äktenskap

När det kan misstänkas att en ansökan om uppehållstillstånd grundar sig på ett arrangerat äktenskap är det i det närmaste obligatoriskt med muntlig utredning med båda parter.

I prop. 1999/2000:43, s. 39 f, anges att arrangerade äktenskap där parterna träffats endast i liten utsträckning eller inte alls och kanske har mycket begränsade kunskaper om varandra kan utgöra grund för uppehållstillstånd under vissa omständigheter. Det skall vara fråga om en sedvänja som faktiskt kan konstateras ha sin grund i ett traditionellt kulturmönster och äktenskapet skall ha ingåtts med parternas fria samtycke. I ärenden som grundar sig på arrangerade äktenskap är särskilt grundliga muntliga utredningar med båda parter av stor vikt. För att kunna fånga upp de fall där någon av parterna känner sig tvingad att ingå äktenskapet är det enligt propositionen också viktigt att den part som är bosatt i Sverige hörs utan att någon släkting är närvarande och att eventuellt anlita tolk är opartisk.

Barnäktenskap, dvs. när någon av parterna är under 18 år, och månggifte accepteras inte oavsett kulturella sedvänjor.

3.2.3 Risk för våld eller kränkning i förhållandet

Ett uppehållstillstånd på grund av ett nyetablerat förhållande får enligt 2 kap. 4 § andra stycket UtIL beviljas om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges. Passusen om särskilda skäl syftar bland annat på det fallet att någon av parterna löper påtaglig risk att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. Uppehållstillstånd kan alltså i dessa fall nekas trots att förhållandet i sig framstår som seriöst.

Enligt prop. 1999/2000:43, s. 43, kan en påtaglig risk för att sökanden kan komma att bli utsatt för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet bedömas föreligga om det kommer fram att referenspersonen tidigare gjort sig skyldig till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott. Vid bedömningen skall hänsyn tas till hur långt tillbaka i tiden brottsligheten ligger och omfattningen av den. Hur länge förhållandet har varat skall också vägas in eftersom det i ett förhållande som varat en längre tid kan förutsättas att parterna har god kännedom om varandra och det krävs då starkare skäl för att avslå en ansökan om uppehållstillstånd. Enligt lydelsen är bestämmelsen bara tillämplig på nyetablerade förhållanden där tillstånd söks med stöd av 2 kap. 4 § andra stycket UtlL och alltså inte vid s.k. familjeåterförening enligt första stycket samma lagrum. I propositionen anges också att kvinnans situation i hemlandet för det fall uppehållstillstånd vägras måste vägas in.

För att Migrationsverket skall få kännedom om de fall där man på grund av referenspersonens kriminella belastning kan befara att sökanden kan råka illa ut finns en rätt för myndigheten att inhämta uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren, se ovan under 3.1.3. I prop. 1999/2000, s. 43 ff, utvecklas förutsättningarna för inhämtande av sådana uppgifter. Referenspersonen skall i samband med utfrågningen tillfrågas (muntligt eller skriftligt) om tidigare äktenskap och samboförhållanden samt om han eller hon är dömd för brott. Om referenspersonen uppger att han eller hon är dömd för brott föreligger i regel sådant särskilt skäl som krävs för att registerslagning skall få ske. I övrigt kan särskilda skäl för att inhämta registerutdrag beträffande referenspersonen vara att det vid utredningen i övrigt kommer fram att denne är kriminellt belastad. Om referenspersonen inte är svensk medborgare kan uppgifter även inhämtas från Migrationsverkets akt i ärendet. Om det finns anledning till det bör Migrationsverket enligt propositionen kontrollera referenspersonens uppgifter om tidigare förhållanden mot folkbokföringsregistret. Skäl att göra en sådan kontroll kan exempelvis vara att det under utredningen kommer fram att referenspersonen vid flera tillfällen inlett kortare förhållanden med personer från andra länder. Detta bör enligt Migrationsverkets handbok också kunna vara ett särskilt skäl att inhämta utdrag från belastnings- och misstankeregistren.

Nedan följer några exempel som visar hur Migrationsverket och Utlänningsnämnden bedömt olika fall.

Ärende nr 1

Kvinna från Syrien, född 1983, ansökte om uppehållstillstånd med anknytning till sin make som grund.

Relationen bedömdes som seriös. Mannen dömdes i oktober 1999 till ett års fängelse för misshandel vid fyra tillfällen, försök till våldtäkt, hemfridsbrott och narkotikabrott. Våldsbrotten var riktade mot mannens förra sambo. I april 2000 dömdes han till ett års fängelse för sexuellt utnyttjande av underårig. Besöksförbud hade meddelats både mot f.d. sambon och en annan kvinna. Migrationsverket avlog ansökan i oktober 2002 då det ansågs föreligga en påtaglig risk för att kvinnan skulle komma att misshandlas i det nya förhållandet. Beslutet överklagades och mannen anförde att han var oskyldigt dömd, vilket han berättat för sin hustru. Utlänningsnämnden fastställde verkets beslut.

Ärende nr 2

Kvinna från Bangladesh, född 1970, ansökte om uppehållstillstånd med anknytning till en medborgare i Bangladesh med permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Förhållandet bedömdes som seriöst. Mannen dömdes i januari 1995 till tre månaders fängelse för misshandel av sin dåvarande hustru. I oktober samma år dömdes mannen för olaga hot. Han hade därefter ålagts besöksförbud. Migrationsverket avlog ansökan den 30 oktober 2001 då det ansågs föreligga en påtaglig risk att kvinnan skulle komma att misshandlas i det nya förhållandet. Beslutet överklagades och det anfördes att händelserna var att hänföra till en psykiskt svår period i mannens liv och att han vare sig före eller efter begått brott. Utlänningsnämnden fastställde verkets beslut.

Ärende nr 3

Kvinna från Marocko, född 1951, ansökte om uppehållstillstånd med anknytning till sin make som grund.

Förhållandet bedömdes som seriöst. Mannen dömdes i augusti 1997 till två och ett halvt års fängelse för våldtäkt och försök till

våldtäkt. Migrationsverket avslog ansökan då det ansågs föreligga en påtaglig risk att kvinnan skulle komma att misshandlas i det nya förhållandet. Beslutet överklagades och det anfördes att mannen inte begått upprepad brottslighet och att han sedan 1997 var medlem i anonyma alkoholister samt att han frigavs tidigt då kriminalvården inte ansåg honom våldsbenägen. Utlänningsnämnden beviljade i mars 2002 uppehållstillstånd då det gått fyra och ett halvt år sedan brottet begicks och med hänsyn till vad som blivit upplyst i överklagandet.

3.2.4 Vandelsprövning

Enligt 2 kap. 4 § fjärde stycket UtL skall Migrationsverket pröva om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel i Sverige. Vandelsprövningen lagfästes genom lag (1995:773) om ändring i utlänningslagen. Fullständiga utdrag ur belastnings- och misstankeregistren inhämtas därför regelmässigt beträffande sökanden.

I förarbetena till lagen, prop. 1994/95:179, s. 48 anges att endast otvetydigt konstaterad misskötsamhet bör beaktas. Främst beaktas lagakraftvunna domar. Även brott där lagakraftvunnen dom ännu inte föreligger men där utlänningen erkänt gärningen eller annan misskötsamhet där omständigheterna är klarlagda får beaktas. Enligt propositionen måste tyngden av anmärkningarna mot utlänningen bedömas från fall till fall. Ju starkare utlänningens anknytning till Sverige är desto tyngre anmärkningar krävs för avslag. Hänsyn måste också tas till eventuella barns situation. Av propositionen s. 78 framgår vidare att prövningen skall göras med utgångspunkt från en bedömning av utlänningens framtida levnadssätt.

3.2.5 Uppskjuten invandringsprövning

Uppskjuten invandringsprövning innebär att utlänningen först får ett eller flera tidsbegränsade uppehållstillstånd innan permanent uppehållstillstånd beviljas. I prop. 1999/2000:43, s. 51 framhålls att ordningen med uppskjuten invandringsprövning är en väsentlig del av regelsystemet för dem som söker uppehållstillstånd på grund av ett nyetablerat förhållande. Genom denna princip får man en prövning vid flera tillfällen av ett förhållandes seriositet och

hållbarhet innan permanent uppehållstillstånd beviljas. Utan en uppskjuten invandringssprövning skulle den första prövningen behöva vara mycket strikt och restriktiv eftersom det är svårt att utföra en seriositetsbedömning innan sökanden rest in i landet.

Huvudregeln i dessa fall framgår av 2 kap. 4 d § och 4 e § första stycket UtlL. Av sistnämnda lagrum framgår att en förutsättning för nytt uppehållstillstånd enligt huvudregeln är att förhållandet består (se även nedan under 3.2.6). Enligt hittillsvarande praxis har två ettårstillstånd brukat ges före det permanenta uppehållstillståndet. I de flesta fall när det första ettårstillståndet skall förnyas görs en förenklad utredning av Migrationsverket. Denna består i att sökanden och referenspersonen kallas samtidigt till Migrationsverket och gemensamt undertecknar en sanningsförsäkran om att förhållandet består. Genom slagningar i register kontrolleras om paret har gemensam adress samt sökandens vandel. Handläggaren kan vid behov ställa kompletterande frågor. Om den förenklade utredningen inte räcker som beslutsunderlag intervjuas parterna var för sig. Migrationsverket har nyligen som praxis infört att det första tidsbegränsade uppehållstillståndet i normalfallen skall vara två år och därefter skall permanent uppehållstillstånd beviljas om förutsättningar finns. En mellanliggande prövning efter ett år bortfaller alltså i normalfallet. Enligt uppgift från Migrationsverket avslogs endast ett par procent av förlängningsansökningarna efter ett år vilket inte alls motsvarade de resurser som krävdes för denna mellanliggande prövning.

3.2.6 Permanent uppehållstillstånd

Efter två års tidsbegränsat uppehållstillstånd kan sökanden enligt huvudregeln få permanent uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 e § UtlL. Inför prövningen kallas sökanden och referenspersonen till Migrationsverket och får återigen underteckna en sanningsförsäkran om att förhållandet består. Paret intervjuas var för sig alternativt har handläggaren ett kortare samtal med dem gemensamt. Deras adresser m.m. kontrolleras. Om förutsättningar föreligger beviljas därefter ett permanent uppehållstillstånd.

Om det finns särskilda skäl får permanent uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 e § andra stycket, andra meningen UtlL ges före tvåårsperiodens slut. Ett särskilt skäl kan enligt prop. 1999/2000:43, s. 51 vara att parterna har ett gemensamt barn. I Migrationsverkets

handbok anges att detta gäller särskilt om barnet är svensk medborgare eftersom föräldern då har en stark anknytning till Sverige. Permanent uppehållstillstånd kan enligt handboken t.ex. också ges före två år om paret vid det första tillfälliga tillståndet redan bott tillsammans en tid, men inte tillräckligt länge för att förhållandet skall anses etablerat och permanent uppehållstillstånd ges direkt.

Tiden för tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också förlängas till mer än två år innan permanent uppehållstillstånd ges. Enligt Migrationsverkets handbok kan detta vara motiverat t.ex. när förhållandet är instabilt eller upphört men tid krävs för att sökanden skall kunna etablera umgänge med barn i Sverige. En annan situation som nämns i handboken är att förhållandet upphör men sökanden återoppar anknytning till en ny person.

I vissa fall kan uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 e § tredje stycket UtlL ges till en utlänning trots att ett förhållande upphört. Genom införande av detta lagrum lagfästes tidigare praxis i denna fråga (se lagen [2000:292] om ändring i utlänningslagen).

UtlL 2 kap. 4 e § tredje stycket 1 avser situationer där den sökande har en särskild anknytning till Sverige. Enligt prop. 1999/2000:43, s. 64 ryms både familjeanknytningsfall och fall där sökanden har en anknytning till det svenska samhället, t.ex. genom arbete. I Migrationsverkets handbok nämns att det normalt krävs fast anställning i minst två år. Andra situationer som nämns i handboken är att sökanden inlett ett nytt förhållande eller att sökanden och den tidigare partnern har barn tillsammans och barnet är svensk medborgare eller har permanent uppehållstillstånd.

UtlL 2 kap. 4 e § tredje stycket 2 reglerar situationen att förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningens barn, i förhållandet har utsatts för våld eller annan särskild kränkning av sin frihet och frid. Lagrummet utgör en ventil för de sökande som utsatts för misshandel eller liknande av sin svenske partner och förhållandet därför tar slut före det att de fått permanent uppehållstillstånd. I prop. 1999/2000:43, s. 53 f. och s. 64, utvecklas förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd i dessa fall. I varje ärende skall en samlad bedömning göras. Hänsyn skall tas till övergreppens art och omfattning, under vilka omständigheter de ägt rum och hur allvarliga de varit. Enstaka mindre allvarliga övergrepp skall inte i sig medföra rätt till fortsatt uppehållstillstånd i Sverige eftersom det i så fall lätt skulle kunna missbrukas för att kringgå invandringsbestämmelserna. För fortsatt

uppehållstillstånd skall det också enligt propositionen krävas dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt och dels att förhållandet från början varit seriöst. Det krävs enligt propositionen inte att det skall vara styrkt att sökanden utsatts för en brottslig gärning. Enbart sökandens påstående om övergrepp räcker dock normalt inte utan det skall göras sannolikt att sådana skett. Några formella krav på bevisningen ställs inte. Eventuell polisanmälan, läkarintyg, intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer anges som exempel på dokumentation som kan vara till ledning. Migrationsverket kan i dessa fall också inhämta registerutdrag beträffande referenspersonen. Omständigheterna när påstående om övergrepp framställs kan också ha betydelse enligt propositionen. Om påståendet t.ex. framförs först när ett avvisningsbeslut överklagas bör det krävas en rimlig förklaring av sökanden till varför hon eller han inte tidigare uppgett att övergrepp skett. Om det gått lång tid mellan det att övergreppen skett och förhållandets upphörande kan det tyda på att förhållandet upphört av någon annan orsak. I propositionen s. 64 uttalas att avsikten med lagfästande av denna grund för uppehållstillstånd var att det skulle leda till en något generösare praxis än tidigare.

Om andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört kan sådant beviljas med stöd av 2 kap. 4 e § tredje stycket 3 UtlL. Det är här främst fråga om olika humanitära skäl. Enligt prop. 1999/2000:43, s. 54 måste en samlad bedömning göras i varje enskilt fall. Förutom fall där våld och kränkningar skett skall hänsyn t.ex. också tas till om sökanden riskerar social utstötning vid ett återvändande eller har stark anknytning till Sverige. Som ytterligare exempel nämns att referenspersonen avlidit eller att sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad samt sökandens anknytning till hemlandet. Även om fortsatt uppehållstillstånd inte kan beviljas enbart med stöd av punkt 1 eller 2 kan omständigheterna ändå sammantaget vara sådana att fortsatt uppehållstillstånd enligt punkt 3 bör ges.

Utlänningsnämnden har i vägledande avgöranden prövat frågan. Ett exempel är UN 390-00 där det gällde en iransk kvinna som sammanlevt med sin i Sverige bosatta make i ca fyra månader. Äktenskapet hade ingåtts genom fullmakt. Kvinnan hade polisanmält mannen för våldtäkt vid sex tillfällen samt misshandel och olaga hot vid två tillfällen under tiden de sammanbodde. Mannen var anhållen och häktad under cirka tre veckor men dömdes sedan endast till dagsböter för ringa misshandel vid ett tillfälle. Åtalet i

övrigt ogillades. Utlänningsnämnden konstaterade att ringa miss-handel vid ett tillfälle inte utgjorde ett sådant allvarligt övergrepp som förutsätts i 2 kap. 4 e § tredje stycket 2 UtL. Sökanden hade emellertid uppgett att övergreppen var mycket fler och av allvarligare art. Dessa uppgifter hade hon vidhållit under hela förundersökningen och i tingsrätten. Tingsrätten hade också funnit skäl att häkta mannen. Därmed ansåg Utlänningsnämnden att hon gjort sannolikt att hon utsatts för sådana övergrepp som avses i 2 kap. 4 e § tredje stycket 2 UtL. Utlänningsnämnden ansåg också att förhållandet varit allvarligt menat och att det avslutats på grund av övergreppen. Däremot ansåg Utlänningsnämnden att tiden för sammanlevnaden, ca fyra månader, varit helt kortvarig och att uppehållstillstånd därför inte kunde beviljas endast med stöd av 2 kap. 4 e § tredje stycket 2 UtL. Eftersom det inte kunde utslutas att hon vid ett återvändande till Iran skulle komma att drabbas av allmänna trakasserier beviljade Utlänningsnämnden ändå permanent uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 e § tredje stycket 3 UtL. Upphållstillståndet kunde enligt UtL 2 kap. 5 § andra stycket 4 meddelas trots att sökanden befann sig i Sverige.

3.2.7 Återkallelse av uppehållstillstånd

Ett uppehållstillstånd för en utlänning som rest in i Sverige kan återkallas enligt 2 kap. 9 § första stycket UtL, om denne medvetet lämnat oriktiga uppgifter m.m. Dessutom kan uppehållstillstånd för en person som rest in i Sverige återkallas enligt 2 kap. 11 § UtL om personen arbetat utan arbetstillstånd, har vandelsanmärkningar eller ägnar sig åt spioneri eller liknande.

4 Handläggningstider m.m.

4.1 Utlandsmyndigheterna

Väntetiden för sökanden att få komma på intervju på utlandsmyndigheterna varierar mellan en vecka och tolv veckor. På grund av utlandsmyndigheternas skiftande rutiner vid handläggningen av dessa ärenden är det svårt att ha en gemensam utgångspunkt för handläggningens början och jämföra väntetider. Vissa utlandsmyndigheter bokar intervju med sökanden innan ansökan givits in och registrerar ansökan först vid intervjun. Andra kräver att komplett ansökan skall ges in och avgift betalas innan sökanden får tid för intervju.

4.1.1 Handläggningstider

Någon heltäckande statistik beträffande utlandsmyndigheternas handläggningstider har inte varit möjlig att få genom Migrationsverket. I några fall saknas relevant statistik helt. Vi har därför vänt oss direkt till 17 svenska utlandsmyndigheter (16 ambassader och ett generalkonsulat) med en enkät och frågat bl.a. om deras handläggningstider. Därutöver har vi vid våra besök på ambassaderna i Bangkok, Thailand, och Moskva, Ryssland, inhämtat information. De utlandsmyndigheter som valts ut för vår förfrågan har enligt Migrationsverket många ansökningar om uppehållstillstånd på grund av nyetablerade förhållanden.

De frågor vi ställde till utlandsmyndigheterna var följande.

- Hur sker den första kontakten med ambassaden? Infinner sig sökanden personligen, ringer sökanden till ambassaden eller kommer ansökningarna per post? Förekommer alla tre varianterna?

- När/hur registreras ansökningarna? (Vid intervjutillfället, vid telefonsamtalet, vid det personliga besöket, då ansökningarna kommer in per post, annat?)
- Hur lång är väntetiden för att få komma på intervju från det att sökanden första gången kontaktar ambassaden?
- Förekommer någon form av frågeformulär eller liknande som fylls i av sökanden före intervjutillfället?
- Förekommer språksvårigheter, dvs. att sökanden inte behärskar det officiella språket eller engelska? Hur löses det i så fall? Förekommer det att sökanden inte kan läsa/skriva latinska bokstäver?
- Finns det problem med långa avstånd till ambassaden? Genomförs intervjuer per telefon och i så fall hur?
- Är postsystemet tillförlitligt i landet? Finns det ett motstånd mot att skicka handlingar per post?
- Kan ni beskriva handläggningsgången i ett "normalärende" från det att sökanden för första gången kontaktar ambassaden till dess att ärendet översänds till Migrationsverket?
- Finns det några andra speciella förhållanden i landet som har betydelse för handläggningen i dessa ärenden?

De uppgifter vi fått från utlandsmyndigheterna har inte alltid stämt med den statistik Migrationsverket tillhandahåller. Detta beror delvis på att uppgifterna inte avser exakt samma tidsperiod och att handläggningstiderna givetvis varierar över tid. Uppgifterna från Migrationsverket tar inte heller hänsyn till de olika utgångspunkter för handläggningstider utlandsmyndigheterna har. Eftersom alla utlandsmyndigheter besvarat enkäten men statistik saknas från Migrationsverket beträffande ett par av dem har vi valt att nedan redovisa de uppgifter som utlandsmyndigheterna själva lämnat om uppskattade handläggningstider vid en viss tidpunkt under oktober/november 2004.

Med handläggningstid avses här väntetiden för sökanden att få komma på intervju. En mängd olika rutiner förekommer kring mottagande/registrering av ansökan och bokning av intervju. Vissa utlandsmyndigheter (t.ex. ambassaden i Moskva och generalkonsulatet i Sankt Petersburg, Ryssland samt ambassaden i Manila, Filipperna) bokar intervju före det att ansökan inlämnats och registrerats. Handläggningstiden avser i de fallen tiden mellan bokning och genomförande av intervju. Andra (t.ex. ambassaden i Hanoi, Vietnam) bokar intervju först efter det att sökanden

personligen lämnat in ansökan på ambassaden. Då avser handläggningstiden tiden mellan mottagande/registrering av ansökan och genomförande av intervjun. Ambassaderna i Peking, Kina, och Bogotá, Colombia, registrerar ansökan vid ingivandet men bokar inte intervju förrän ansökan är komplett, vilket kan vara flera veckor efter ingivandet. På grund av dessa olikheter i rutinerna bör nedanstående sammanställning läsas tillsammans med informationen om varje land nedan under avsnitt 4.1.2.

Tabell 4.1. Handläggningstider vid utlandsmyndigheterna enligt enkät

Utlandsmyndighet	Handläggningstid i veckor
1. Moskva (Ryssland)	8–12
2. Sankt Petersburg (Ryssland)	6–8
3. Kiev (Vitryssland)	4
4. Belgrad (Serbien och Montenegro)	9 (Belgrad) 4 (Skopje)
5. Sarajevo (Bosnien-Hercegovina)	6
6. Bukarest (Rumänien)	4
7. Sofia (Bulgarien)	4
8. Ankara (Turkiet)	8–12
9. Bangkok (Thailand)	11
10. Manila (Filippinerna)	4
11. Hanoi (Vietnam)	4–8
12. Peking (Kina)	2–4
13. Islamabad (Pakistan)	8 (pakistanier) 12 (afghaner)
14. Teheran (Iran)	3
15. Damaskus (Syrien)	8
16. Rabat (Marocko)	8
17. Addis Abeba (Etiopien)	2
18. Nairobi (Kenya)	1
19. Bogotá (Colombia)	8

4.1.2 Utlandsmyndigheternas redovisning

Uppgifterna från utlandsmyndigheterna redovisas i korthet. Beträffande ambassaderna i Moskva och Bangkok grundar sig redovisningen som nämnts på muntliga uppgifter från våra besök där.

1. Ambassaden i Moskva (Ryssland)

Det vanligaste är att sökanden ringer till ambassaden och bokar intervju. Väntetiden för att få komma på intervju är normalt två månader, eftersom inga intervjuer sker i december är väntetiden för dem som ringer i oktober tre månader. Ansökningarna fylls i och registreras vid intervjutillfället då även avgift betalas. Om sökanden inte behärskar ryska eller engelska uppmanas han eller hon att ta med en egen tolk till intervjun. Inga särskilda frågeformulär används. Det förekommer att sökande inte kan läsa/skriva latinska bokstäver. Skyltar med anvisningar för hur ansökan skall fyllas i samt upplysningar om det latinska alfabetet finns därför i väntrummet. Avstånden är mycket stora men de flesta intervjuer sker ändå på ambassaden. Äldre eller sjuka människor som bor långt från Moskva kan ibland intervjuas per telefon. Postsystemet är inte tillförlitligt.

Handläggningstid enligt enkät: 8–12 veckor

2. Generalkonsulatet i Sankt Petersburg (Ryssland)

Det vanligaste är att sökanden eller referenspersonen kontaktar konsulatet per telefon och får en intervjutid. Det förekommer också att sökanden besöker konsulatet och bokar intervjutid eller inger ansökan per post. Dessutom händer det att tid för intervju erhålls per e-post. Ansökan inges och registreras vanligen vid intervjutillfället. Om ansökan inkommit per post registreras den när den når konsulatet. Väntetiden för intervju är mellan en och en halv och två månader. Inga särskilda frågeformulär förekommer. Språksvårigheter är sällan förekommande. Ibland söker dock afghaner och andra icke-ryska medborgare men de brukar ha egen tolk med sig. Kommunikationerna i landet är förhållandevis goda. I normalfallet hålls intervjun på konsulatet men ibland har kompletterande utredning genomförts per telefon. Postsystemet är inte tillförlitligt.

Handläggningstid enligt enkät: 6–8 veckor

3. Ambassaden i Kiev (Vitryssland)

Den första kontakten med ambassaden sker genom ett personligt besök eller telefonsamtal. Ansökningarna registreras vid det

personliga besöket. Vid detta tillfälle visar sökanden också upp sitt pass och betalar ansökningsavgiften. Väntetiden för att få komma på intervju är ca fyra veckor från det att sökanden första gången kontaktar ambassaden. Inga särskilda frågeformulär förekommer. Språksvårigheter är inte vanliga men om problem uppstår anlitar ambassaden en tolk. Det är vanligt att sökanden inte kan läsa/skriva latinska bokstäver. Det finns problem med långa avstånd till ambassaden men telefonintervjuer förekommer endast när Migrationsverket begär kompletteringar eller när sökanden på grund av hög ålder eller sjukdom inte kan ta sig till ambassaden. Postsystemet är tillförlitligt.

Handläggningstid enligt enkät: 4 veckor

4. Ambassaden i Belgrad (Serbien och Montenegro)

Den första kontakten sker alltid genom ett personligt besök på ambassaden. Ansökningar per post godtas inte om inte sökanden i anslutning därtill personligen kommer till ambassaden. Ansökan registreras direkt i receptionen i samband med att ansökan inges. Ansökningar som lämnas in på ambassadens sektionskontor i Skopje registreras först efter att intervju genomförts där och handlingarna sänts till ambassaden. Ambassaden registrerar då inkomstdatum i Skopje som ansökningsdag. Väntetiden för intervju är ca nio veckor på ambassaden och ca fyra veckor i Skopje. Idag används inga frågeformulär förutom ansökan men ett formulär där sökandens fulla familjebild skall nedtecknas håller på att utarbetas. Detta formulär skall lämnas ut då ansökan görs och tas med ifyllt till intervjutillfället. Tolk anlitas om sökande från Kosovo inte behärskar serbiska eller engelska. Intervjuer genomförs aldrig per telefon annat än när det gäller vissa kompletteringar. Ett problem är att det finns kategorier av människor som är analfabeter och har svårt att svara på vissa frågor, t.ex. rörande namn på vissa platser och personer samt datum. Postgången anses som ganska tillförlitlig.

Handläggningstid enligt enkät: 9 veckor (Belgrad) 4 veckor (Skopje)

5. *Ambassaden i Sarajevo (Bosnien-Hercegovina)*

Ansökningarna registreras när de lämnas in personligen av sökanden och ansökningsavgiften betalats. Därefter ges sökanden en intervjutid. Väntetiden är sex veckor. Något särskilt frågeformulär förekommer inte. Språksvårigheter förekommer bland sökande från Kosovo och ambassaden tillkallar då tolk. Det förekommer att äldre personer inte behärskar det latinska alfabetet. Mer än hälften av ambassadens anknytningsärenden rör sökande som tidigare varit asylsökande i Sverige. Postsystemet är i stort sett tillförlitligt.

Handläggningstid enligt enkät: 6 veckor

6. *Ambassaden i Bukarest (Rumänien)*

Oftast ringer sökanden till ambassaden och bokar tid för intervju. Det förekommer också att ansökningar kommer per post. Ansökningarna registreras då de kommer in till ambassaden, vid intervjutillfället eller per post. Sökande uppmuntras inte att skicka ansökningar per post. Väntetiden för intervju är en månad. Språksvårigheter förekommer bland sökande från Moldavien som endast talar ryska och i mycket sällsynta fall sökande som endast talar arabiska. I dessa fall uppmanas sökanden att ta med en egen oberoende tolk till intervjun. Äldre eller sjuka sökande kan istället för att kallas till intervju få fylla i ett skriftligt frågeformulär som sänds till ambassaden. Frågeformuläret är tänkt att ersätta intervjun men många sökande har svårt att förstå och fylla i formuläret på ett korrekt sätt. Telefonintervju förekommer endast vid kompletterande utredning. Ambassaden misstänker att det finns personer som arrangerar ansökningar för andra och som då ringer och bokar intervjuer m.m. Postsystemet fungerar hjälpligt.

Handläggningstid enligt enkät: 4 veckor

7. *Ambassaden i Sofia (Bulgarien)*

Sökanden ringer och bokar tid för intervju eller infinner sig personligen för att boka tid och hämta formulär. Det förekommer att ansökningar kommer per post men enligt ambassadens regler måste man infinna sig personligen för att ansöka om uppehållstillstånd. Ansökan registreras oftast vid intervjutillfället, men

ibland vid det tidigare personliga besöket. Väntetiden för intervju är ca fyra veckor. Vid intervjutillfället lämnas vanligen alla handlingar in. Inga frågeformulär utöver ansökningshandlingarna förekommer. Språksvårigheter förekommer sällan, men i så fall anlitar ambassaden tolk. Det verkar inte vara problem med långa avstånd och alla infinner sig till bokade intervjuer. Telefonintervjuer används bara vid brådskande kompletteringar. Postgången är inte alltid att lita på.

Handläggningstid enligt enkät: 4 veckor

8. Ambassaden i Ankara (Turkiet)

I princip alla ansökningar från Turkiet lämnas in personligen och registreras vid detta tillfälle. Intervjutid bokas när ansökan ges in. De flesta turkiska sökande har släktingar eller bekanta som genomgått ansökningsförfarandet och delat med sig av information om rutinerna. Det finns skrivbyråer som specialiserat sig på att hjälpa till med ansökningar. Ansökningar från Azerbajdzjan inges till det svenska honorärkonsulatet där. De ansökningarna skickas sedan till ambassaden där de registreras och intervjutid bokas. När det gäller sökande från norra Irak får ambassaden ofta telefonsamtal från referenspersonerna i Sverige. Intervjutid bokas i dessa fall per telefon men den formella ansökan görs först när sökanden infinner sig för intervju. Väntetiden för intervju är tre månader, men ambassaden håller på med avarbetning och beräknar att vara nere på två månaders väntetid i januari 2005. Inga frågeformulär utöver ansökan används. Tolk kan ordnas av ambassaden, men det förekommer att tolkning sker av någon som sökanden har med sig vid intervjun. Avstånden kan vara långa men inga telefonintervjuer sker utom då Migrationsverket ber om kompletteringar. Det finns vissa problem med postgången, särskilt i norra Irak.

Handläggningstid enligt enkät: 8–12 veckor

9. Ambassaden i Bangkok (Thailand)

De flesta ansökningar lämnas in personligen varvid de registreras och intervjutillfälle bokas. Väntetiden är ca elva veckor. Inga frågeformulär utöver ansökan används. Behov av tolk uppstår sällan. Avstånden kan vara långa men telefonintervjuer sker endast

vid kompletteringar. Tidigare har försök gjorts med bokning av intervjuer per telefon före det att ansökan lämnats in. Många uteblev då från bokade intervjuer. De flesta sökande är kvinnor som vill förena sig med män i Sverige. Det är vanligt att mannen är betydligt äldre än kvinnan, att paret har känt varandra endast en kortare tid och att de inte har något gemensamt språk. Ofta har kvinnorna barn som inte ansöker tillsammans med sin mamma. Barnen ansöker i stället ensamma om uppehållstillstånd efter att modern fått permanent uppehållstillstånd i Sverige. Problem kan uppstå när barnens far skall lämna tillstånd för dem att åka till Sverige. Om fadern inte kan återfinnas krävs domstolsbeslut. Det är dock inte alltid man kan lita på de officiella handlingar som inges. Postgången är tillförlitlig.

Handläggningstid enligt enkät: 11 veckor

10. Ambassaden i Manila (Filippinerna)

Den första kontakten med ambassaden sker oftast genom att sökanden ringer och bokar intervjutid. Att sökanden infinner sig personligen förekommer också, däremot är det sällsynt att ansökningar kommer in per post. Ansökan registreras när den kommer in till ambassaden vilket oftast är vid intervjutillfället. Väntetiden från bokning till intervju är ca en månad. Inga särskilda frågeformulär förekommer. Om sökanden inte talar engelska används någon av ambassadens personal som tolk. Samtliga intervjuer genomförs på ambassaden. Telefonintervjuer kan förekomma när Migrationsverket begärt kompletteringar. Samtliga handlingar som behövs i ett ärende, såsom pass, födelsebevis, arbetsintyg m.m., går att köpa för pengar i Filippinerna. Att genomföra intervjuer per telefon och ta emot ansökan per post är inte att rekommendera eftersom det då inte finns någon möjlighet att kontrollera sökandens identitet. Postgången i landet är inte helt tillförlitlig.

Handläggningstid enligt enkät: 4 veckor

11. Ambassaden i Hanoi (Vietnam)

De flesta sökande infinner sig personligen vid ansökan. Ansökningar per post är sällsynta och måste oftast kompletteras. Ansökningarna registreras när de lämnas in till ambassaden. Samtidigt bokas intervju. Väntetiden är ca fyra till åtta veckor. Inga särskilda frågeformulär används. Intervjuerna sker med tolk vietnamesiska/engelska eftersom få sökande behärskar engelska. Intervjuerna görs i Hanoi och i Ho Chi Minh city. Inga intervjuer sker per telefon eftersom det kan vara svårt för tolkarna att uppfatta vissa dialekter. Det kan vara mycket svårt att kontrollera äktheten av inlämnade handlingar eftersom det inte finns tillgång till ett datorbaserat folkbokföringssystem i landet. Postsystemet fungerar.

Handläggningstid enligt enkät: 4–8 veckor

12. Ambassaden i Peking (Kina)

Den första kontakten med ambassaden sker ofta per e-post eller telefon. Ansökan lämnas in personligen eller skickas per post. Det förekommer också att ansökan skickas från Sverige av referenspersonen. Ansökan registreras när ifylld blankett kommer till ambassaden, per post eller vid personligt besök. Fattas det handlingar kompletteras ärendet och överlämnas sedan till en av sinologerna (expert på kinesiskt språk och kultur) som går igenom ärendet och kontaktar sökanden för intervjutid.

Ambassaden har normalt intervjuer inbokade för två veckor framåt, men väntetiden för intervjutid ligger i genomsnitt på ca fyra veckor, främst på grund av kompletteringar som görs före intervjutid bokas. I brådskande fall, t.ex. om sökanden/ referenspersonen är gravid kan intervjutid bokas inom två veckor från det att sökanden kontaktat ambassaden. I dessa fall eller när sökanden kontaktar ambassaden i förväg för att boka intervjutid (om personen t.ex. skall vara i Peking en viss tid) bokas intervju före det att ansökan inges. Inga särskilda frågeformulär förekommer. De flesta sökande behärskar mandarin, det största kinesiska språket. Om så inte är fallet anlitas en tolk som behärskar det lokala språket/dialekten. Ambassaden tar också emot ärenden från Mongoliet. I dessa ärenden behöver i stort sett samtliga tolk. Ambassaden har haft problem med att hitta en bra tolk från

mongoliska till kinesiska/engelska. De flesta sökande behärskar vare sig engelska språket eller det latinska alfabetet. Avstånden i Kina är mycket stora vilket kan innebära flera dagar långa resor för de sökande. Detta har avhjälpes något sedan generalkonsulatet i Kanton övertagit ansökningar från vissa provinser. De sökande ombeds inställa sig personligen vid ambassaden med vissa undantag. Framförallt barn under 12 år och gamla föräldrar som vill bosätta sig hos barn i Sverige, om de bor långt från Peking kan intervjuas per telefon. Under några månader 2003 när SARS-epidemin härjade i Kina genomfördes alla intervjuer per telefon av säkerhetsskäl.

Barn i Kina vet extremt lite om sin familjesituation eftersom de traditionellt inte får sådan information från sina föräldrar. De är därför svåra att intervjua. På ambassaden förekommer en del känsliga ärenden rörande anhöriga till politiska flyktingar som beviljats asyl i Sverige eller sökande som fått avslag på asylansökan och söker uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det har hänt att sökande bett svensk ambassadpersonal att på inga villkor låta ansökan komma till kinesisk personals kännedom. Den utbredda fattigdomen på landsbygden påverkar utredningarna eftersom de sökande har lång resväg, bristfälliga kunskaper i mandarin och obefintliga kunskaper i engelska och det latinska alfabetet. Postsystemet är relativt säkert.

Handläggningstid enligt enkät: 2–4 veckor

13. Ambassaden i Islamabad (Pakistan)

Sökande måste lämna ansökan personligen. Om ansökningar inkommer per post skickas de tillbaka med information och blanketter. Efter att ansökningsavgift betalats registreras ansökningarna normalt samma dag som de lämnas in på ambassaden. Sökanden kallas skriftligen till intervju. Just nu är väntetiden för intervju från det att ansökan lämnats in ca två månader för pakistanier och ca tre månader för afghaner. Inga särskilda frågeformulär förekommer. Vid språksvårigheter, som är mycket sällsynt förekommande, kallar ambassaden in professionell tolk från UNHCR eller IOM. Många afghaner och pakistanier är analfabeter och få kan läsa/skriva latinska bokstäver. Alla sökande måste resa till ambassaden vilket upplevs som oerhört besvärligt för många afghaner, särskilt kvinnor. Det är dock möjligt för kvinnor

att ta sig till Islamabad med manligt sällskap. Afghaner trakasseras vid gränsen och av pakistansk polis inne i landet. Vägarna är i dåligt skick så resorna kan ta flera dagar. Intervjuer har också ställts in på grund av dåligt väder i Afghanistan. Att ambassaden bara har en kvinnlig afghansk handläggare är ett problem eftersom det anses skamligt för många afghanska kvinnor att tala med en främmande man. I stort sett alla äktenskap är arrangerade och det gör att det som i Sverige uppfattas som normalt att känna till om sin make är helt otänkbart för en afghansk kvinna. Det går i princip inte att lita på afghanska eller pakistanska dokument. På det hela fungerar den pakistanska posten inrikes.

Handläggningstid enligt enkät: 8 veckor (pakistanier) 12 veckor (afghaner)

14. Ambassaden i Teheran (Iran)

Första kontakten sker nästan undantagslöst genom att sökanden eller ett ombud inställer sig vid ambassaden och lämnar in ansökan varvid intervju bokas. Undantagsvis förekommer att en ansökan kommer in per post eller fax, oftast efter föregående telefonkontakt med ambassaden. Om sökande kan göra sannolikt att de inte har möjlighet att lämna in ansökan personligen eller genom ombud förekommer det att ambassaden bokar intervju per telefon. Alla ansökningar, oavsett på vilket sätt de inkommer, registreras när de kommer in till ambassaden. Om ansökningar inkommer per post/fax skickas en anmodan att inkomma med betalning ut. Väntetiden för intervju är ca tre veckor. Inga särskilda frågeformulär används. Ambassaden har irakiska och afghanska sökande som inte behärskar persiska eller engelska. I dessa fall ordnar sökanden själv med tolk. Dessa tolkar hjälper ofta också till med att lämna in ansökningar och betala ansökningsavgift för sökande som befinner sig i Irak och inte kommer till Iran förrän det är dags för intervju. Kommunikationerna är bra i landet och alla inställer sig till intervjun. I vissa fall kan dock män från Irak ha svårt att bli insläppta i landet när de skall intervjuas men de lyckas för det mesta ta sig till ambassaden. Telefonintervjuer förekommer inte. Postsystemet är tillförlitligt.

Handläggningstid enligt enkät: 3 veckor

15. Ambassaden i Damaskus (Syrien)

Ambassaden försöker förmå sökande att lämna in ansökan vid personligt besök. Det förekommer dock att sökanden ringer ambassaden eller sänder in ansökningshandlingar per post. När ansökningshandlingen kommer per post så behövs nästan alltid kompletteringar i form av handlingar och ansökningsavgift. Ansökan registreras när den ges in. När ansökan är komplett och ansökningsavgift betalats ges en intervjutid. Väntetiden är ca åtta veckor. Utöver ansökningshandlingen får sökanden före intervjun fylla i ett formulär om sin egen familjebild. Språksvårigheter förekommer normalt inte. Många sökande är irakier med lång väg att åka till ambassaden. De måste normalt bekräfta sin intervjutid en vecka i förväg eftersom de ibland har svårt att resa in i Syrien. Alla intervjuer sker på ambassaden men kompletteringar kan i vissa fall ske per telefon. Postgången i Syrien fungerar men är långsam.

Handläggningstid enligt enkät: 8 veckor

16. Ambassaden i Rabat (Marocko)

Första kontakten med ambassaden sker i tre av fyra fall via telefon och i resterande fall via besök på ambassaden. Ansökningarna registreras vid ett personligt besök på ambassaden när sökanden lämnar in en komplett ansökan. Vid detta tillfälle bokas tid för intervju ca åtta veckor senare. Av praktiska skäl krävs personlig inställelse vid överlämnande av ansökan. Ambassaden ger inte tid för intervju per telefon. Inga särskilda frågeformulär används. I enstaka fall förekommer sökande som bara talar någon av de berberdialekter som finns i Marocko. Vid dessa tillfällen anlitas tolk. Långa avstånd förekommer men alla intervjuer sker genom personlig inställelse vid ambassaden. Giftermål som ingåtts utomlands gäller inte i Marocko om de inte registrerats hos marockanska myndigheter. De giftermål som inte är registrerade i Marocko är i vissa fall arrangerade för att få uppehållstillstånd i Sverige. Ambassaden kräver inte att giftermålen skall vara registrerade i Marocko. Postsystemet är i princip tillförlitligt om breven rekommenderas med svar.

Handläggningstid enligt enkät: 8 veckor

17. Ambassaden i Addis Abeba (Etiopien)

Sökanden ger in ansökan vid personligt besök på ambassaden och ansökan registreras då. När ansökan lämnats in och avgift betalats bokas intervjutid. Väntetiden är ca två veckor. Tre av fyra sökande är från Somalia och i dessa fall anlitar ambassaden tolkar. Avstånden i landet är stora och kommunikationerna dåligt utbyggda. Trots detta kräver alltid ambassaden personlig inställelse vid intervjuerna. Om man använde ett frågeschema är det osannolikt att de skulle vara rätt ifyllda. Flertalet av de sökande är analfabeter med mycket begränsade erfarenheter av hur ett modernt samhälle fungerar. Dessutom talar få engelska eller landets huvudspråk. Post- och teleföbindelser är mycket bristfälliga.

Handläggningstid enligt enkät: 2 veckor

18. Ambassaden i Nairobi (Kenya)

Sökanden finner sig oftast personligen med ansökan på ambassaden och den registreras då. Avgift betalas och tid för intervju bokas. Väntetiden för intervju är ca en vecka. Inga särskilda frågeformulär förekommer. I de fall språksvårigheter föreligger anlitar ambassaden tolkar från IOM. Inga intervjuer görs per telefon. Sökanden ombeds alltid att komma personligen till ambassaden, även i de fall det föreligger långa avstånd. När det gäller minderåriga sökande i Burundi utan vårdnadshavare, har ambassaden fått hjälp av Norska flyktingrådet som genomfört intervjuer på plats. I framtiden kommer ambassadpersonal att mer regelbundet resa till Burundi för att genomföra intervjuer vilket dock kommer att medföra längre väntetider. På grund av förekomsten av falska dokument rent allmänt sett anser ambassaden det vara av vikt att verifiering görs av inlämnade dokument. Det kenyanska postsystemet är tämligen tillförlitligt, men långsamt.

Handläggningstid enligt enkät: 1 vecka

19. Ambassaden i Bogotá (Colombia)

Ambassaden handlägger även ansökningar från generalkonsulaten i Venezuela, Ecuador och Panama. Generalkonsulaten genomför i dessa fall utredningarna till och med intervjun och översänder

sedan handlingarna till ambassaden. Det förekommer både att sökanden infinner sig personligen vid ansökan, att sökanden ringer till ambassaden och uppger att han/hon vill ansöka om uppehållstillstånd samt att ansökningar inkommer per post. Ansökningarna registreras först vid intervjutillfället. Diskussioner förs om att registrera ansökningarna när de kommer in, men de är då ofta ofullständiga och kräver mycket arbete från ambassadens sida. Intervju bokas genom att ambassaden ringer upp när ansökan är komplett. Väntetiden för intervju är ca åtta veckor. Inga särskilda frågeformulär används. Inga språksvårigheter föreligger. Det är långa avstånd till ambassaden men inga telefonintervjuer görs. De flesta sökande och referenspersoner förväntar sig att ambassaden skall hjälpa dem med det mesta i ansökningsförfarandet. Trots att ansökningsformuläret delvis är översatt till spanska har många sökande problem att fylla i det. Det förekommer många telefonsamtal från referenspersoner och sökande och det är ett stort tryck att lämna landet. Postsystemet är inte tillförlitligt.

Handläggningstid enligt enkät: 8 veckor

4.2 Migrationsverkets tillståndsenheter

Väntetiden för referenspersonen att få komma på intervju i Sverige räknat från tidpunkten då ansökan registrerades hos utlandsmyndigheten varierar mellan fem och fjorton månader. Väntetiderna är längst i Göteborg, Solna och Västerås. Väntetiderna är kortast i Uppsala, Norrköping och Örebro. Växjö räknar sin handläggningstid från det att ärendet kom in till enheten och det är därför svårt att jämföra handläggningstiderna där med övriga enheters.

4.2.1 Migrationsverkets organisation

Migrationsverket var fram till den 31 december 2004 organiserat i fem olika regionala kontor; syd, väst, mitt, Stockholm och nord. Under dessa regionala kontor fanns sammanlagt 13 enheter som bl.a. handlade ansökningar om uppehållstillstånd på grund av nyetablerade förhållanden. Till region syd hörde enheterna i Malmö, Växjö och Jönköping. Till region väst hörde enheterna i

Göteborg och Karlstad. Till region mitt hörde enheterna i Norrköping och Örebro. Till region Stockholm hörde enheten i Solna och till region nord hörde enheterna i Uppsala, Västerås, Sundsvall, Umeå och Boden.

Migrationsverket har omstrukturerat sin organisation och består från och med den 1 januari 2005 av fem verksamhetsområden under ledning av varsin verksamhetschef. Tillståndsenheterna är dock desamma som tidigare. Benämningarna på dem kan skilja sig åt något beroende på vilka typer av ärenden de handlägger, men för enkelhetens skull kallas samtliga för tillståndsenheter i den fortsatta redovisningen.

4.2.2 Handläggningstider

Enligt direktiven skall utredningen redovisa handläggningstiderna vid Migrationsverkets olika regionkontor avseende intervju av referenspersoner. Som framgår nedan under avsnitt 4.2.3 är dock handläggningstider och rutiner mycket olika vid de olika tillståndsenheterna. För att få en bättre totalbild av väntetiderna för intervju i landets olika delar har vi därför valt att redovisa siffror från varje tillståndsenhet.

Med handläggningstid avses i detta sammanhang tid från det att ansökan registrerades på utlandsmyndigheten till dess referenspersonen intervjuas i Sverige. I detta fall avses alltså inte tiden fram till dess att beslut fattas. (Tillståndsenheten i Växjö redovisar dock handläggningstid med utgångspunkt från tidpunkten då ansökan inkom till enheten och inte när den inkom till utlandsmyndigheten.)

Någon statistik över för oss relevanta handläggningstider förs inte av Migrationsverket. Sammanställningen nedan bygger på uppskattningar av tjänstemän vid respektive enhet i mitten av november 2004 redovisad till oss av Migrationsverket. På grund av enheternas olika rutiner bör nedanstående sammanställning läsas tillsammans med informationen om varje enhet nedan under avsnitt 2.3.

Beträffande tillståndsenheten i Boden har vi inte fått några uppgifter från Migrationsverkets huvudkontor och uppgifterna i sammanställningen grundar sig därför på svaret på vår enkät, se avsnitt 4.2.3 nedan.

Tabell 4.2. Handläggningstider vid Migrationsverkets tillståndsenheter november 2004

Tillståndsenhet	Handläggningstid i månader
1. Malmö	10
2. Växjö	5 (från det att ärendet inkommit till enheten)
3. Jönköping	7–8 (4–6 från det att ärendet inkommit till enheten)
4. Göteborg	14
5. Karlstad	8
6. Norrköping	6–7
7. Örebro	6–7
8. Solna	12–14
9. Uppsala	5–6
10. Västerås	12–14
11. Sundsvall	10–11
12. Umeå	7
13. Boden	10

4.2.3 Handläggningsfrågor

För att få inblick i ärendehanteringens har vi besökt tillståndsenheterna i Solna, Malmö, Växjö, Västerås och Umeå. Vi har också under november/december 2004, samt januari 2005 beträffande Boden, vänt oss direkt till alla tillståndsenheter med vissa frågor, bl.a. om deras handläggningstider. De uppgifter om handläggningstider vi då fått överensstämmer inte helt med de uppgifter vi fått från Migrationsverket. Anledningen till detta kan vara att Migrationsverkets uppgifter ovan inte avser exakt samma tidpunkt som svaren på vår enkät samt att sistnämnda svar är mera nyanserade och tar hänsyn till förtursfall m.m. Nedan redovisas en del av frågorna.

- Från vilken tidpunkt utgår enheten normalt när handläggningstiden beräknas? (Då ansökan inkom till utlandsmyndighet? Då ansökan kom in till enheten? Annat?)
- Hur lång är handläggningstiden räknat från tiden då ansökan kom in till enheten? Med handläggningstid avses här tiden fram till att beslut fattas.

- Hur lång är väntetiden för att få komma på intervju från det att ansökan kom in till enheten?
- Hur stor andel av ansökningarna avgörs helt skriftligt?
- Hur stor del av ansökningarna avgörs efter kombinerad skriftlig/muntlig handläggning? Hur går handläggningen till i dessa fall?
- I de fall ansökningarna avgörs efter någon form av muntligt inslag, helt eller delvis, förekommer någon form av frågeformulär eller liknande som fylls i av sökanden före intervju-tillfället/det muntliga inslaget?
- Förekommer ansökningar med grund i arrangerade äktenskap ofta vid enheten? Hur handläggs dessa?
- Hur stor andel (procentuellt) av de snabba anknytningarna bedömer ni skulle kunna avgöras på skriftligt underlag om det starka muntlighetskravet tas bort?

1. Tillståndsenheten i Malmö

Enheten beräknar handläggningstid med utgångspunkt från tidpunkten då ansökan gjordes vid utlandsmyndigheten. Om ankomststämpel saknas väljs tidpunkten då ansökan eller annan blankett är undertecknad av sökanden alternativt i sista hand intervjudatum vid utlandsmyndigheten. Relevant väntetid för intervju i Sverige räknas från ansökan vid utlandsmyndighet. Den är idag ca 11–12 månader fram till intervju/beslut. Ca 15 procent av ansökningarna avgörs helt skriftligt, men siffran tenderar att minska. Den siffran skulle inte påverkas om muntlighetskravet togs bort. Enheten använder sig inte av kombinerad skriftlig/muntlig handläggning men det kan förekomma att skriftlig utredning kompletteras med telefonsamtal. Arrangerade äktenskap är mycket vanligt förekommande. Dessa handläggs alltid muntligt.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: ca 10 månader

2. Tillståndsenheten i Växjö

Enheten beräknar handläggningstid med utgångspunkt från tidpunkten då ansökan kom in till enheten. Anledningen till detta är bl.a. att både enheten och referenspersonen kan kommunicera om väntetid och sannolik utredningstid kring en lättförståelig tidpunkt.

Väntetiden på att få komma på intervju är nästan fem månader. Tiden fram till beslut är drygt fem månader. Beslut lämnas normalt inom 0–10 dagar från intervjutillfället. Enheten avgör två av tre ärenden inom fyra månader. Mellan 5–10 procent av ärendena avgörs skriftligt. Inga särskilda frågeformulär förekommer vid muntlig handläggning. Arrangerade äktenskap/ tvångsäktenskap förekommer, men inte i stor utsträckning. De handläggs alltid muntligt och mer ingående än övriga ärenden.

Enheten tror att man kan öka andelen skriftliga utredningar till 25–30 procent utan större negativa konsekvenser.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: ca 5 månader från det ärendet inkom till enheten

3. Tillståndsenheten i Jönköping

Enheten beräknar handläggningstid med utgångspunkt från det datum då ansökan kom in till utlandsmyndigheten. Handläggningstiden fram till intervju/beslut beräknad på detta sätt är ca 7–8 månader. Räknat från det att ärendet inkom till enheten är handläggningstiden ca fyra månader. Beslut fattas vanligen inom två veckor från intervjun. Ungefär 10 procent av ärendena handläggs helt skriftligt. Att ett ärende handläggs både skriftligt och muntligt förekommer sällan. I första hand kan det förekomma när skriftlig utredning kompletteras med telefonkontakt. Inga särskilda frågeformulär förekommer. Misstanke om skenäktenskap skall upptäckas vid screening. Dessa fall kallas alltid till muntlig utredning.

Uppskattningsvis 30–50 procent av ärendena skulle kunna avgöras med mer skriftlig handläggning om muntlighetskravet togs bort.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: ca 7–8 månader

4. Tillståndsenheten i Göteborg

Enheten räknar handläggningstid från det att ansökan kom in till utlandsmyndigheten. Handläggningstiden fram till beslut när det gäller normalärenden varierar mellan sex och tretton månader. Oftast gäller den längre handläggningstiden avslagsärenden. Handläggningstiden fram till beslut för förtursärenden varierar mellan en vecka och sju månader. Vad gäller de längsta handläggningstiderna har begäran om förtur kommit in i ett sent skede. Väntetiden för intervju för normalärenden varierar mellan sju och tolv månader från det att ansökan registrerades vid utlandsmyndigheten. I vissa av dessa ärenden har kombinerad skriftlig/muntlig utredning gjorts. Väntetiden för intervju för förtursärenden varierar mellan tre veckor och sju månader. En mycket ringa del ärenden avgörs efter helt skriftlig handläggning. Tidigare under året var det enligt statistiken 20–30 procent men detta överensstämde inte helt med verkligheten eftersom muntlig komplettering skedde i vissa av dessa ärenden. Som det verkar nu bedöms ca 5–10 procent kunna avgöras på helt skriftligt material. Från oktober 2004 prövar enheten att avgöra de flesta ärenden efter kombinerad skriftlig/muntlig handläggning. Frågeformulär skickas då ut till alla referenspersoner varefter ärendet vid behov kompletteras med muntlig utredning. Enheten använder ett egenframställt frågeformulär. När det förekommer misstankar om att ett äkten-skap är arrangerat gör enheten alltid en muntlig utredning.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: ca 14 månader

5. Tillståndsenheten i Karlstad

Enheten beräknar handläggningstid från det att ansökan lämnades in vid utlandsmyndigheten. Handläggningstiden fram till beslut räknat från tiden då ansökan kom in till enheten beror på när ansökan inlämnades vid utlandsmyndigheten, tiden kan uppskattas till 6 månader. Beslut fattas normalt inom tre veckor från det att utredning med referenspersonen är gjord. Uppskattningsvis 10–15 procent avgörs efter skriftlig utredning, vissa av dessa kompletteras muntligt per telefon. Det finns förslag på att kombinera skriftlig och muntlig handläggning men detta har ännu inte

tillämpats vid enheten. Arrangerade äktenskap förekommer och utreds då muntligt.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: ca 8 månader

6. Tillståndsenheten i Norrköping

Vid beräkning av handläggningstid utgår enheten normalt från när ansökan kom in till utlandsmyndigheten. Handläggningstiden fram till beslut har under januari–november 2004 varit i medeltal 90 dagar från det att ärendet kommit in till enheten och 166 dagar från det ansökan kom in till utlandsmyndigheten. Beslut tas i regel inom en vecka efter det att utredning gjorts. Uppskattningsvis 5 procent av ärendena avgörs efter helt skriftlig utredning. I ungefär hälften av ärendena skickas ett frågeformulär ut i samband med kallelsen till referenspersonen. Formuläret skall sedan skickas in tre dagar före intervjun. Arrangerade äktenskap är vanliga när det gäller sökande från vissa länder. Det är dock ovanligt att parterna inte träffats eller inte känner varandra. Dessa ärenden handläggs genom muntlig utredning i vanlig ordning.

Uppskattningsvis skulle man kunna avgöra 25–35 procent av ärendena efter enbart skriftlig utredning utan att syftet med att göra utredningar påverkas.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: ca 6–7 månader

7. Tillståndsenheten i Örebro

Enheten räknar handläggningstid från och med dagen då utlandsmyndigheten registrerar ärendet. Väntetiden för referenspersonen att få komma på intervju är ca sju månader från det att ansökan registrerades vid utlandsmyndigheten. Beslut fattas inom en till två veckor från intervjutillfället. Handläggningstiden fram till beslut för skriftlig utredning är en till två månader från det att ärendet registrerades vid utlandsmyndigheten. Ca 30 procent av ärendena avgörs efter helt skriftlig handläggning. Endast ett fåtal avgörs efter kombinerad skriftlig/muntlig utredning. Om komplettering behövs efter skriftlig utredning sker detta oftast per telefon. När kallelse till intervju skickas till referenspersonen följer ett enklare

frågeformulär med där referenspersonen kan fylla i familjebild m.m. Arrangerade äktenskap, där föräldrar eller släkt kommer överens om att ett par skall gifta sig, är vanliga. Fullmaktsäktenskap, där parterna inte träffats på länge eller inte alls och gifter sig via ombud, förekommer då och då. I båda fallen förekommer bara muntlig utredning.

Ca 30–40 procent av ärendena skulle kunna avgöras efter skriftlig utredning.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: ca 6–7 månader

8. Tillståndsenheten i Solna

Enheten utgår som huvudregel från det datum när ansökan registreras hos utlandsmyndigheten. Handläggningstiden fram till intervju/beslut är ca ett till ett och ett halvt år i de fall som kräver muntlig utredning. Där enheten bedömer att skriftlig utredning räcker är handläggningstiden ca två till tre månader. Vid muntlig komplettering till ett skriftligt utredningsförfarande kan handläggningstiden bli åtta till tio månader. Ca 10–15 procent av ansökningarna avgörs helt skriftligt och ca 40 procent avgörs efter kombinerad skriftlig/muntlig handläggning. I de senare fallen skickas ett formulär ut till referenspersonen tillsammans med en kallelse till receptionslucka. Referenspersonen tar med det ifyllda formuläret till besöket. Vid den muntliga kompletteringen i receptionsluckan ställer handläggaren de kompletterande frågor som behövs. Om sökanden inte intervjuats vid utlandsmyndigheten utan endast fyllt i ett formulär görs alltid en muntlig utredning med referenspersonen. Arrangerade äktenskap förekommer, men är inte vanliga. Det rör sig om ca tio ärenden per månad. Dessa handlägs alltid med fullständig muntlig utredning.

Om enheten själv får bedöma handläggningsformen uppskattas att formulär skulle kunna skickas ut till referenspersonen i hälften av ärendena. Därefter skulle de skriftliga formulären genomgå för att bedöma vilka som behöver kompletteras muntligt. I vissa fall skulle det räcka med en telefonkontakt med referenspersonen.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: ca 12–14 månader

9. Tillståndsenheten i Uppsala

Handläggningstiden räknas från det att ansökan kom in till utlandsmyndigheten. På enheten avgörs 58 procent av förstagsansökningarna inom 120 dagar. Tid mellan intervju och beslut skiljer sig i regel inte mer åt än någon vecka. Ca 10 procent av ärendena avgörs efter helt skriftlig handläggning. Uppskattningsvis 5 procent avgörs efter kombinerad skriftlig/muntlig handläggning. Inget frågeformulär skickas ut om muntlig utredning görs. Vid enheten förekommer relativt ofta ansökningar med grund i arrangerade äktenskap. Den muntliga utredningen blir då mer omfattande, den kräver mer förberedelse och många frågor får ställas.

En rimlig proportion av ärenden som skulle kunna avgöras efter skriftlig utredning är ca 10 procent.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: 5–6 månader

10. Tillståndsenheten i Västerås

Vid beräkning av handläggningstid utgår enheten från tidpunkten när ansökan lämnades in vid utlandsmyndigheten. Handläggningstiden fram till dess intervju sker med referenspersonen är ca 13 månader. Handläggningstiden fram till beslut är ca 14–15 månader. Ungefär 10 procent av ansökningarna avgörs efter enbart skriftlig utredning. Kombinerad skriftlig/muntlig handläggning förekommer inte vid enheten. I mycket begränsad omfattning förekommer att referenspersonen fyller i ett formulär i väntrummet. Fullmaktsäktenskap hanteras som normala ärenden.

Det är nästan omöjligt att besvara frågan hur många ärenden som skulle kunna avgöras efter skriftlig utredning om muntlighetskravet försvann men sannolikt skulle antalet skriftliga utredningar öka.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: ca 12–14 månader

11. Tillståndsenheten i Sundsvall

Enheter beräknar handläggningstid med utgångspunkt från den dag ärendet registreras vid utlandsmyndigheten. Enheten har för

närvarande (december 2004) elva månaders väntetid på att få komma på intervju från att ansökan registrerats vid utlandsmyndighet. Ca 10 procent av ärendena avgörs efter helt skriftlig utredning. Ett fåtal av de ansökningar som skickas ut för skriftlig utredning måste kompletteras muntligt och då kallas referenspersonen till en kompletterande intervju. Enheten skickar ut ett skriftligt frågeformulär till alla referenspersoner tillsammans med kallelse till intervju. I frågeformuläret får referenspersonen redogöra för sina personliga förhållanden. Det är svårt att svara på hur ofta arrangerade äktenskap förekommer. Inom flera grupper är det ofta föräldrarna som arrangerar äktenskapen. Referenspersonerna säger dock att de själva valt sin partner och bestämt att de skall gifta sig. Enheten gör alltid muntliga utredningar i dessa ärenden.

Enheten bedömer att grovt räknat hälften av ärendena skulle kunna avgöras efter skriftlig utredning om muntlighetskravet försvann.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: ca 10–11 månader

12. Tillståndsenheten i Umeå

Enheten beräknar handläggningstid från den tidpunkt då ansökan kom in till utlandsmyndigheten. Handläggningstiden fram till beslut är ca sju månader. Ca 5 procent av ärendena avgörs efter helt skriftlig handläggning och ca 15–20 procent av ärendena avgörs efter kombinerad skriftlig/muntlig handläggning. Referenspersonen får då fylla i ett omfattande frågeformulär och skicka det till enheten. Därefter kallas referenspersonen till en muntlig utredning där kompletterande frågor ställs. Referenspersonen uppmanas också att ta med eventuella handlingar som styrker förhållandets seriositet. Den muntliga utredningen sker på handläggarens tjänsterum. I kallelsen bereds referenspersonen möjlighet till traditionell utredning om denne så önskar. Enheten har relativt få ärenden med grund i arrangerade äktenskap. De som förekommer handläggs helt muntligt.

Ungefär 25–30 procent av ärendena skulle kunna avgöras efter betydande inslag av skriftlighet.

Uppskattad handläggningstid enligt Migrationsverkets sammanställning: ca 7 månader

13. Tillståndsenheten i Boden

Enheten beräknar handläggningstid med utgångspunkt från det datum då ansökan kom in till utlandsmyndigheten. Handläggningstiden fram till dess referenspersonen intervjuas i Sverige är ca tio månader. Handläggningstiden fram till beslut är ca ett år i de fall muntlig utredning görs i Sverige och två till tre månader i de fall utredningen här är skriftlig. Ca 30 procent av ärendena avgörs efter helt skriftlig handläggning. Ungefär 5 procent avgörs efter kombinerad muntlig/skriftlig utredning bestående i att ärendet inledningsvis handläggs skriftligt och sedan kompletteras med intervju på enheten eller per telefon. Inga särskilda frågeformulär förutom släktbilaga används vid muntliga utredningar. Ärenden med grund i arrangerade äktenskap handläggs muntligt.

Det är möjligt att några fler ärenden än för närvarande skulle kunna utredas skriftligt om muntlighetskravet togs bort.

5 Regelverken i andra europeiska länder

Alla länder i vår undersökning har olika regler för anknytningsinvandring. I de flesta fall är dock handläggningen övervägande skriftlig och ibland helt baserad på sökandens uppgifter. Det är inte ovanligt att äktenskap eller avsikt att ingå äktenskap krävs. De flesta länder ställer krav på bostad, försörjning, hälsoförsäkring m.m. – i vart fall för partner till andra än de egna medborgarna. Många länder har också viseringar för inresa då förutsättningarna för framtida uppehållstillstånd utreds. Eventuell intervju av sökanden sker i dessa fall vid ansökan om visum. Referenspersonen intervjuas sällan.

Ansökan om uppehållstillstånd får sedan göras efter inresa i landet och handläggningen är då i regel skriftlig. I princip alla länder har någon form av uppskjuten invandringsprövning. Inga länder tillåter givetvis skenförhållanden som anknytningsgrund men hur de i praktiken kontrollerar om det är frågan om ett sådant är ibland oklart. Av vår kartläggning framgår att endast Danmark och Grekland kontrollerar huruvida referenspersonen gjort sig skyldig till brott, i Danmarks fall uttryckligen våld eller liknande mot närstående. I en del länder kan en sökande som utsatts för våld i förhållandet på grund av detta få tillstånd att stanna även om förhållandet upphör innan permanent uppehållstillstånd beviljats.

5.1 Handläggningen i olika europeiska länder

I utredningsuppdraget har ingått att redogöra för andra europeiska länders regelverk och jämföra dessa med det svenska regelverket. Vi har valt att redovisa regelverk för de fjorton första EU-länderna med undantag för Luxemburg. Dessutom redovisar vi relevanta

regler i Norge och Schweiz. Som nedan kan ses existerar inte begreppet nyetablerade förhållanden i alla länder och vi redovisar då reglerna för familjeåterförening.

För att inhämta uppgifter har vi skickat ut ett frågeformulär till de svenska ambassaderna i respektive land där vi bett om en kort redogörelse för landets materiella regler för uppehållstillstånd för nyetablerade anknytningar samt ställt följande frågor.

- I vilken mån används muntlig respektive skriftlig handläggning?
- Om muntlig handläggning används beträffande referenspersonen, kallas denne till intervju (i landet)? I så fall var och av vem genomförs intervjun?
- Om muntlig handläggning används beträffande sökanden, kallas denne till intervju vid landets utlandsmyndighet? Vem genomför i så fall intervjun?
- Hur är eventuell skriftlig handläggning utformad?
- I vilken mån förekommer registerslagningar? Vilket/vilka register används?
- Inhämtas information på något annat sätt? Vidtas några särskilda åtgärder för att säkerställa rättssäkerheten och stärka skyddet för kvinnor och barn? Övriga frågor som är relevanta i sammanhanget.

Samtliga ambassader utom den i London har besvarat våra frågor. Våra sammanställningar nedan bygger på de svar vi fått från ambassaderna och de uppgifter vi inhämtat via Internet bl.a. från de olika ländernas immigrationsmyndigheters hemsidor. Beträffande det brittiska regelverket bygger uppgifterna dels på information från Internet och dels på information från den brittiska ambassaden i Stockholm, vilken vi besökt.

I samtliga nedanstående redovisningar förutsätts att sökanden inte är EES-medborgare eller schweizisk medborgare utan tredjelandsmedborgare men inte har flyktingstatus. Schweiziska medborgare är även i övrigt likställda med medborgare i EES-länderna i detta sammanhang om inte annat anges.

5.1.1 Belgien

Belgien tillämpar ett förfaringssätt för utfärdande av långtidsvisering, så kallad D-visering, som grundar sig på att ett varaktigt sammanboende skall föreligga. Detta förfaringssätt överensstämmer på vissa punkter med den svenska utredningen, framför allt då avsikten är att möjliggöra för de berörda personerna att lära känna varandra bättre, utan att ett definitivt uppehållstillstånd beviljas på detta stadium.

Vid ansökningstillfället skall ansökningsformuläret för visering fyllas i och lämnas in. Sökanden kallas sedan till intervju. Om sökanden redan har tillstånd, på grund av andra omständigheter, att vistas i Belgien lämnas ansökan in i Belgien. Det är då en tjänsteman på Inrikesministeriet, avdelningen för utlänningsärenden, som genomför intervjun. I annat fall skall ansökan lämnas in vid belgisk utlandsmyndighet och en tjänsteman där genomför då intervjun med sökanden. Ansökan skickas sedan till Inrikesministeriet. Vanligtvis intervjuas inte referenspersonen men i fall där viss osäkerhet råder kan Inrikesministeriet intervjuas även referenspersonen i Belgien. Sökanden skall bifoga dokument för att styrka sitt sammanboende med antingen en belgisk medborgare, EES-medborgare eller en tredjelandsmedborgare som har tillstånd att bo i Belgien längre tid än tre månader. De dokument som krävs är kopia på referenspersonens identitetskort, bevis om civilstånd, födelsebevis för sökanden, bevis om relationens varaktighet, bevis om tillräckliga ekonomiska medel för referenspersonen, ett ekonomiskt garantiåtagande signerat av referenspersonen samt ett intyg om hederligt levnadssätt. Registerslagningar förekommer endast för att kontrollera att vissa uppgifter överensstämmer med den belgiska folkbokföringen.

Om alla förutsättningar är uppfyllda och inget tyder på att det rör sig om ett skenförhållande kan Inrikesministeriet utfärda en D-visering (ett tidsbegränsat uppehållstillstånd) på sex månader. Detta förlängs årsvis under en treårsperiod och ersätts därefter av ett permanent uppehållstillstånd efter tre och ett halvt år. Under tiden fram till dess sökanden får permanent uppehållstillstånd är referenspersonen skyldig att garantera sökandens försörjning. Om förhållandet upphör före det att sökanden fått permanent uppehållstillstånd är denne skyldig att lämna Belgien.

Om sökanden är gift med en belgisk medborgare ställs inga krav på försörjning etc. Om referenspersonen är medborgare i ett EES-

land krävs ett kriminalregisterutdrag av sökanden. Om referenspersonen är tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i Belgien krävs dessutom en inkomst som räcker att försörja familjen. Sökanden skall ansöka om visering i sitt hemland och sedan, efter inresa i Belgien, om uppehållstillstånd. Om paret är gifta kan sökanden få permanent uppehållstillstånd efter sex eller tolv månader.

Om paret avser att gifta sig i Belgien kan sökanden få en visering för det syftet och sedan ansöka om uppehållstillstånd efter vigseln.

5.1.2 Danmark

I Danmark gäller i huvudsak samma regler för uppehållstillstånd på grund av anknytning oavsett om referenspersonen är dansk, nordisk, EES- eller tredjelandsmedborgare. Sökanden skall vara äkta make till eller sambo med den i Danmark bosatte referenspersonen. Om referenspersonen är tredjelandsmedborgare skall denne ha permanent uppehållstillstånd i Danmark sedan minst tre år. Registrerat partnerskap jämställs med äktenskap. Om paret är sambor krävs i regel att de kan visa att de bott tillsammans i ett och ett halvt till två år utomlands. Om paret är gifta skall äktenskapet vara förenligt med dansk lag och får inte vara ett tvångsäktenskap eller skenäktenskap. Om paret t.ex. är släkt presumeras tvångsäktenskap. Vid prövningen av om ett skenäktenskap föreligger tas hänsyn till bl.a. om paret levt tillsammans, om de har ett gemensamt språk, ålderskillnaden mellan dem, hur väl de kände varandra före äktenskapet och tidigare äktenskap.

Både referenspersonen och sökanden måste vara minst 24 år, de måste bo på samma adress när uppehållstillståndet beviljats och deras anknytning till Danmark måste vara starkare än anknytningen till något annat land. Anknytningskravet behöver inte vara uppfyllt om referenspersonen varit dansk medborgare i minst 28 år eller vistats lagligen i Danmark i minst 28 år och är född och uppvuxen i Danmark eller bott där sedan barndomen.

Referenspersonen skall ha en lämplig bostad och visa att han/hon kan försörja sökanden samt deponera en garantisumma om drygt 50 000 Dkr för sökandens framtida försörjning. Referenspersonen får inte ha mottagit någon ekonomisk hjälp från offentliga myndigheter under ett år före ansökan. Referens-

personen får slutligen inte heller vara dömd för våldsbrott mot närstående de senaste tio åren.

Enligt huvudregeln skall ansökan göras vid dansk utlandsmyndighet i sökandens hemland eller, under vissa förutsättningar, vistelseland. Om sökanden redan vistas lagligen i Danmark kan dock ansökan göras där. Handläggningen är normalt skriftlig och sökanden skall styrka kraven för uppehållstillstånd med olika handlingar. Ansökan skickas sedan till den danska immigrationsmyndigheten som sänder ett frågeformulär till referenspersonen. Om parets uppgifter är motstridiga eller ytterligare utredning krävs kan immigrationsmyndigheten höra referenspersonen muntligt och anmoda utlandsmyndigheten att höra sökanden samtidigt. Detta sker dock sällan.

Det första uppehållstillståndet gäller i maximalt två år och kan sedan förlängas med ytterligare två år och till sist med tre år. Efter sju års boende i Danmark kan sökanden beviljas permanent uppehållstillstånd under förutsättning att denne genomgår en integrationskurs, klarar ett språktest, inte dömts för allvarliga brott och inte står i skuld till de sociala myndigheterna.

Om en dansk medborgare bott i ett annat EES-land, gift sig där, sökanden har sammanbott lagligen med sin make i det andra landet och paret sedan bosätter sig i Danmark finns inget krav på att båda parter skall vara över 24 år, inga krav på bostad, ingen deposition av garantimedel krävs och inget anknytningskrav gäller.

5.1.3 Finland

Make/maka till finska medborgare och tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i Finland har rätt att förena sig med den i Finland bosatta maken. Registrerat partnerskap jämställs med äktenskap. För make/maka till tredjelandsmedborgare krävs att försörjningen i Finland är tryggad. Sambo till finska medborgare och tredjelandsmedborgare kan få uppehållstillstånd under förutsättning att paret sammanbott minst två år och kan bevisa det t.ex. genom ett hyreskontrakt eller liknande. Växelvis sammanboende i varandras hemländer godtas inte. Om samborna har gemensamt barn krävs inte att de bott tillsammans i två år.

Familjemedlemmar till finska medborgare kan komma till Finland utan att i förväg ha ansökt om uppehållstillstånd och sedan ansöka om tillståndet vid en polismyndighet i Finland. Om de

behöver visum för att resa in i Finland bör de ansöka om ett sådant vid en finsk utlandsmyndighet. Det förekommer att utlandsmyndigheter avslår visumansökan på den grunden att det rör sig om ett skenäktenskap.

Familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare som bor i Finland skall enligt huvudregeln ansöka om uppehållstillstånd hos den finska utlandsmyndigheten i det land där de vistas. Referenspersonen kan också lämna in en ansökan till polisen i Finland men familjemedlemmen måste vänta på beslutet utomlands. Endast om sökanden redan före inresa till Finland bott tillsammans med sin make/maka eller sambo i minst två år utomlands och hade kunnat få tillståndet utomlands om han/hon sökt där får sökanden komma till Finland och ansöka om uppehållstillstånd där.

Make/maka till EES-medborgare har rätt till uppehållstillstånd under förutsättning att personen har tillräckliga ekonomiska medel för vistelsen och en sjukförsäkring. Uppehållstillstånd beviljas vanligen för fem år.

Utredningen är oftast skriftlig och sker genom att referenspersonen och sökanden får fylla i blanketter samt bifoga olika intyg om äktenskap, försörjning osv. Muntlig utredning med en eller bägge parter kan också förekomma vid behov, t.ex. om någondera har svårt att uttrycka sig i skrift. Vid tillståndsprovning kontrolleras sökanden bl.a. i befolkningsregistret, kriminalregistret och visumregistret. Upplýsningar kan också hämtas från sociala myndigheter och hälsovårdsmyndigheter på referenspersonens bostadsort om särskilda skäl föreligger. Handläggningstiden är i genomsnitt sex månader från ansökan till beslut. Det första tillståndet gäller vanligen i ett år och förlängs sedan. Efter fyra år kan sökanden få permanent uppehållstillstånd.

Fortsatt uppehållstillstånd trots att familjeband brutits kan i enstaka fall beviljas när ett förhållande upplöses på grund av familjevåld.

5.1.4 Frankrike

Det finns inget särskilt visum för syftet att gifta sig i Frankrike. För en utlänning som gift sig med en fransk medborgare eller EES-medborgare utomlands gäller följande. Sökanden har rätt till långtidsvisering som gäller för ett år. Äktenskapet måste först registreras i det franska folkbokföringsregistret som sköts av

borgmästarmyndigheten i referenspersonens hemkommun. Borgmästarmyndigheten skall då utreda äktenskapets giltighet och kan kalla referenspersonen till intervju i tveksamma fall. Om borgmästarmyndigheten misstänker skenäktenskap anmäls detta till åklagare för utredning. Skenäktenskap är mycket strängt straffbelagda i Frankrike. Om paret gifter sig i Frankrike har vigselförrättaren långtgående utredningsansvar beträffande misstänkta skenäktenskap. Efter registreringsförfarandet ansöker sökanden om visum på den franska utlandsmyndigheten i sitt hemland/bosättningsland och kan då bli kallad till intervju där. Intervjuer med parterna sker inte rutinmässigt utan i så många fall som utlandsmyndigheten/borgmästarmyndigheten hinner med samt i särskilt misstänkta fall.

När sökanden fått visum och rest in i Frankrike skall denne ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd. Sådant kan beviljas först när äktenskapet registrerats enligt ovan och paret levit tillsammans i ett år. Upphållstillstånd som gäller i ett år beviljas av prefekturen där referenspersonen är bosatt. Handläggningen är skriftlig.

Om äktenskapet upphört på grund av våld eller liknande från den franske parten kan uppehållstillståndet ändå förlängas under vissa villkor. Efter två års äktenskap har den utländske parten rätt till tio års uppehållstillstånd (eller franskt medborgarskap om referenspersonen är fransk medborgare).

En tredjelandsmedborgare, lagligt bosatt i Frankrike sedan minst ett år, har rätt att begära familjeåterförening enligt följande. Referenspersonen måste ha minst en inkomst uppgående till minimilönen i Frankrike och dessutom ha en bostad som är lämplig för familjen. Referenspersonen skall personligen inställa sig och ansöka om familjeåterförening hos behörig immigrationsmyndighet (beroende på region antingen en myndighet under prefekturen eller en myndighet under arbetsmarknadsdepartementet). Efter kontroll av inkomst och bostad skickas ärendet till borgmästarmyndigheten på referenspersonens bostadsort för yttrande. Borgmästarmyndigheten yttrar sig eller anses ha givit ett positivt yttrande om den inte svarat efter två månader. Därefter går ärendet till prefekturen som beslutar om familjeåterförening. Om prefekturen inte meddelat beslut efter sex månader från det att referenspersonen lämnat in en komplett ansökan anses beslutet vara ett avslag. Efter ett positivt beslut skall sökanden ansöka om långtidsvisering inom sex månader från beslutet och därefter resa in i Frankrike inom tre månader efter att viseringen utfärdades.

Sökanden måste genomgå läkarkontroll. I Frankrike får sökanden ett tillfälligt uppehållstillstånd.

Beslut om familjeåterförening kan återkallas om sammanlevnaden upphör och i fall av polygami. De två första åren efter att sammanlevnaden upphört kan franska myndigheter vägra att förlänga sökandens uppehållstillstånd. Om sammanboendet upphört på grund av äktenskapligt våld, och sökanden kan bevisa det, vägras inte uppehållstillstånd.

I Frankrike finns också en form av partnerskap som är tillgängligt både för heterosexuella och homosexuella par, s.k. pacs. Ett sådant partnerskap kan registreras i det franska folkbokföringsregistret, men registrering ger inte någon automatisk rätt till uppehållstillstånd. Praxis är dock att en sådan registrering utgör ett viktigt element för att bevilja visering och därefter uppehållstillstånd med hänsyn till ”privatlivet”.

5.1.5 Grekland

En referensperson som är grekisk medborgare/EES-medborgare eller tredjelandsmedborgare som bott lagligt i Grekland minst två år kan ansöka om familjeåterförening för att förenas med sin utländska maka/make. Registrerat partnerskap eller samboförhållande kan inte utgöra grund för familjeåterförening.

Referenspersonen initierar ansökan skriftligt i sin hemkommun. Kommunen översänder handlingarna till prefekturen som intervjuar referenspersonen och sedan beslutar om familjeåterföreningen. För att familjeåterförening skall tillåtas krävs bl.a. bevis om äktenskapet, att referenspersonen lämnar in kriminalregisterutdrag beträffande sig själv, att referenspersonen kan försörja sökanden, att paret har en bostad samt att sökanden har sjukförsäkring. Beslutet sänds till den grekiska utlandsmyndigheten där sökanden är bosatt. Utlandsmyndigheten intervjuar sedan sökanden och utfärdar inresevisum till Grekland. När sökanden rest in i Grekland skall ansökan om uppehållstillstånd inlämnas hos kommunen.

Grekiska inrikesministeriet registrerar alla som fått uppehållstillstånd i Grekland och kan göra slagningar i detta register. För att upptäcka skenäktenskap kan prefekturen göra hembesök och kalla paret till intervju. Om det då framkommer att paret t.ex. saknar kännedom om varandras bakgrund och personliga förhållanden

anses ett skenäktenskap föreligga och uppehållstillståndet kan återkallas.

Om referenspersonen är grekisk medborgare/EES-medborgare ges ett femårigt uppehållstillstånd som kan förnyas med ytterligare fem år. Efter tio år är sökanden berättigad till grekiskt medborgarskap.

Om referenspersonen är tredjelandsmedborgare ges sökanden ett ettårigt uppehållstillstånd som kan förlängas. Sökandens tillstånd är dock helt avhängigt referenspersonens. Skulle referenspersonens uppehållstillstånd löpa ut eller återkallas förfaller även sökandens tillstånd.

För fall av trafficking och till skydd för barn tillämpas en lagregel som beviljar sex månaders uppehållstillstånd fram till den dagen domstol fattar beslut i varje enskilt fall.

5.1.6 Irland

Beslut om uppehållstillstånd i anknytningsfall fattas efter att ansökan lämnats in i Irland av den utländske sökanden efter ankomsten till landet. En utlänning som gifter sig med en irländsk medborgare, en EES-medborgare eller en person med uppehållstillstånd i Irland beviljas vanligen uppehållstillstånd. Normalt sett skall parterna vara gifta redan före sökandens inresa till Irland. Irländsk lag medger fullmaktsäktenskap om den i Irland bosatte parten inte kan resa (gäller oftast flyktingar). Den utländske parten ansöker före inresan om visering vid en irländsk utlandsmyndighet. En sådan visering ges på högst tre månader. Huruvida någon intervju med sökanden sker på detta stadium beslutas av vederbörande tjänsteman vid utlandsmyndigheten. En del fall sänds för beslut till Department of Foreign Affairs i Dublin.

Sökanden måste efter ankomsten till Irland ansöka om tillstånd att vistas i landet. Detta sker genom registrering hos lokal polisstation. I de flesta fall lämnas först en skriftlig ansökan tillsammans med relevant underlag till polisen. Polisen bestämmer sedan för hur lång tid tillståndet att vistas i landet gäller. Det första uppehållstillståndet gäller oftast i ett år och kan förnyas om äktenskapet består. För alla sökande utom de som är gifta med irländska medborgare krävs bevis om referenspersonens ekonomiska förhållanden.

En ansökan om längre uppehållstillstånd – upp till fem år – kan inlämnas till Justitiedepartementet efter registrering. Denna typ av uppehållstillstånd är av mera permanent art. Normalt sker inte heller här några intervjuer utan beslut i ärendet baseras på den skriftliga ansökan samt relevanta bilagor. Justitiedepartementet kan skriftligt begära kompletterande information. Handläggningstiden i dessa ärenden kan vara upp till 12–18 månader.

5.1.7 Italien

Enligt det italienska regelverket är det den i Italien bosatte referenspersonen som skall ansöka om tillstånd för familjeåterförening avseende anhöriga bosatta utanför Italien. Ansökan kan göras av italienska medborgare, EES-medborgare som stadigvarande bor i Italien och tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd för längre tid än ett år. Ansökan inlämnas efter tidsbeställning på polisens immigrationskontor. Handläggningen är helt skriftlig med olika obligatoriska intyg som bilagor. Det krävs personlig inställelse för referenspersonen hos polisen i Italien och för den utländske medborgaren hos italiensk utlandsmyndighet men inga intervjuer görs. Väntetiderna är långa både i Italien och på de italienska utlandsmyndigheterna.

Anhöriga som kan komma ifråga för familjeåterförening är bl.a. maka/make i bestående äktenskap men inte sambo. När ansökan lämnas in skall referenspersonen, om denne är tredjelandsmedborgare, styrka att han/hon har en bostad som motsvarar fastställda regionala bostadsnormer och att han/hon har en årsinkomst avseende legalt arbete som uppgår till minst det för socialpension fastställda beloppet (f.n. 4 800 Euro) om ansökan avser en person. Beloppet är högre om ansökan avser flera personer. Polisens immigrationskontor kontrollerar att alla villkor är uppfyllda och kontroller sker i tillgängliga register. Därefter utfärdas ett "hinderslöshetsintyg" eller ett beslut om avslag, senast tre månader efter ansökningsdatum. Italienska medborgare och EES-medborgare behöver inte ansöka om "hinderslöshetsintyg" hos polisens immigrationskontor. När deras anhöriga ansöker om inresevisum för familjeanknytning skall de förete en skriftlig förklaring lämnad av referenspersonen, kopia av dennes ID-handling samt erforderliga handlingar för att styrka anknytningen.

Den anhöriga i utlandet ansöker sedan hos den italienska utlandsmyndigheten i hemlandet/bosättningslandet om inresevisering för familjeanknytning. De skall förete eventuellt hinderlöshetsintyg, handlingar som styrker släktförhållandet och eventuella övriga intyg beroende på anknytningens art. Handlingarna skall vara översatta till italienska. Inom åtta dagar från inresedatum i Italien skall vederbörande ansöka om uppehållstillstånd som ges för samma tid som den i Italien bosatte EES-medborgaren/tredjelandsmedborgaren har. Utlänningar som gifter sig med en italiensk medborgare i Italien har rätt till italienskt medborgarskap efter sex månader. Om det efter inresan framkommer att det rör sig om ett skenäktenskap, dvs. parterna är gifta men sammanbor inte, återkallas uppehållstillståndet.

Om parterna är ogifta kan sökanden vid behov ansöka om ett turistvisum för att gifta sig i Italien. Därefter kan uppehållstillstånd sökas.

En särskild artikel i den italienska immigrationslagen föreskriver att barnens bästa skall beaktas och prioriteras i all administrativ och juridisk handläggning som syftar till familjeåterförening.

5.1.8 Nederländerna

Medborgare från länder för vilka Nederländerna har visumkrav måste ha ett tillfälligt uppehållstillstånd (MVV) för att resa in i Nederländerna och stanna mer än tre månader. Ansökan måste göras från hemlandet. Ansökan om uppehållstillstånd görs sedan efter inresan till Nederländerna.

Nedanstående gäller såväl de fall där referenspersonen är nederländsk medborgare som EES-medborgare eller tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd.

Referenspersonen måste vara över 21 år, ogift sedan tidigare alternativt gift med sökanden samt ha tillräcklig inkomst i Nederländerna (120 procent av lagstadgad minimilön). Om parterna inte är gifta skall referenspersonen garantera sökandens ekonomiska situation för fem år framåt samt kostnader för återsändande om förhållandet skulle upphöra inom denna tid. Dessa krav skall styrkas genom olika handlingar, t.ex. dokument som styrker inkomstnivå, intyg på att referenspersonen garanterar sökandens ekonomiska situation i fem år, äktenskapscertifikat eller, om parterna inte är gifta, intyg på att de har ett förhållande. Om

parterna inte är gifta skall de ha ett permanent och exklusivt förhållande och starta ett gemensamt hushåll omedelbart efter sökandens ankomst till Nederländerna. Registrerat partnerskap jämställs med äktenskap.

Sökanden skall vara över 21 år, ogift sedan tidigare alternativt gift med referenspersonen. Sökanden skall ha en sjukförsäkring i Nederländerna och genomgå ett tuberkulostest samt inte utgöra en risk för den allmänna ordningen. Dessa krav skall styrkas med relevanta intyg. Utdrag görs också ur brottsregistret beträffande sökanden samt ur folkbokföringen för att visa att sökanden flyttat ihop med referenspersonen.

Handläggningen av MVV är helt skriftlig. Antingen kan referenspersonen initiera handläggningen genom en ansökan till immigrationsmyndigheten eller så kan sökanden ansöka vid en nederländsk utlandsmyndighet. Även om ansökan initieras av referenspersonen måste sökanden lämna in sin ansökan vid utlandsmyndigheten efter det att positivt förhandsbesked lämnats av immigrationsmyndigheten. Efter att sökanden kommit till Nederländerna ansöker denne om uppehållstillstånd som ges för ett år i taget. Efter fem år kan sökanden ansöka om permanent uppehållstillstånd. Även handläggningen av uppehållstillstånd är skriftlig.

Vad gäller särskild rättssäkerhet för kvinnor och barn påpekas att även om sökanden får avslag på grund av att denne inte uppfyller ett eller flera av kraven kan det av humanitära skäl bli så att sökanden och eventuella barn får stanna i Nederländerna.

5.1.9 Norge

Äkta make till nordisk medborgare bosatt i Norge eller tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd eller vissa andra uppehållstillstånd i Norge kan få uppehållstillstånd i Norge. Registrerat partnerskap jämställs med äktenskap. Beträffande sambo gäller följande. Paret skall antingen ha levt tillsammans i minst två år eller ha barn tillsammans eller ha för avsikt att gifta sig inom sex månader från sökandens ankomst till Norge. Försörjnings- och bostadskrav ställs men kan under vissa omständigheter bortfalla när referenspersonen är nordisk medborgare.

Enligt huvudregeln skall ansökan göras vid norsk utlandsmyndighet där sökanden är bosatt och sökanden skall avvakta

beslutet där. Om paret är gifta och referenspersonen är norsk medborgare får sökanden dock ansöka i Norge. Detsamma gäller om referenspersonen är nordisk medborgare som bott i Norge de senaste tre åren eller tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd eller tillstånd som kan grunda permanent uppehållstillstånd, i dessa fall måste parterna dock ha varit gifta i minst tre år om sökanden behöver visum till Norge.

Till ansökan skall diverse handlingar inges såsom äktenskapsbevis, bevis på att försörjningskravet uppfyllts osv. Vid norska utlandsmyndigheter införs nu muntlig handläggning som tillägg till den skriftliga som länge använts. Alla utlandsmyndigheter intervjuar inte sökanden ännu. Utlandsmyndigheten kontrollerar vid behov sökandens uppgifter hos lokala myndigheter. Utländingsdirektoratet ansvarar för kontrollerna i Norge och kan också ge utlandsmyndigheten i uppdrag att genomföra kontroller när ärendets handläggning påbörjats i Norge. Referenspersonen kallas till intervju hos polisen i Norge.

Kvinnor som utsatts för våld av sin partner efter ankomsten till Norge kan få ansökan om fortsatt uppehållstillstånd behandlad på egna meriter. Likaså kan kvinnor som reser på besök till hemlandet och lämnas kvar där av sin partner, vända sig till norsk utlandsmyndighet och få en ansökan om uppehållstillstånd behandlad på egna meriter – särskilt om det finns barn i familjen.

Enligt uppgift från svenska ambassaden i Oslo föreligger ett förslag om ändring av den norska utlänningslagen. Centralt i förslaget är att skydda kvinnor och barn från tvångsäktenskap och övergrepp. Där föreslås bl.a. att uppehållstillstånd på grund av familjanknytning bara skall kunna beviljas om båda parter fyllt 21 år samt att ansökan skall kunna avslås om det föreligger allvarlig anledning att frukta misshandel eller annat cyniskt utnyttjande. Det är dock oklart om lagförslaget kommer att genomföras.

Äkta makar till EES-medborgare som bor i Norge samt sådana sambor till EES-medborgare som bott tillsammans i två år kan också få uppehållstillstånd i Norge. I vissa fall krävs att försörjningen är tryggad samt att bostad och sjukförsäkring finns. Handläggningen är skriftlig.

5.1.10 Portugal

En person som vill ha uppehållstillstånd i Portugal måste i vissa fall först ansöka om ”uppehållstillståndsvisum” på särskild blankett som inlämnas på en portugisisk utlandsmyndighet. Utlandsmyndigheten kallar ibland till intervju och beslutar sedan efter samråd med immigrationsmyndigheten i Portugal. Först efter att ”uppehållstillståndsvisum” beviljats och sökanden rest in i Portugal kan denne ansöka om uppehållstillstånd hos immigrationsmyndigheten.

Undantagna från kravet på ”uppehållstillståndsvisering” trots att de kommer från länder där viseringstvång normalt gäller är bl.a. makar till portugisiska medborgare och makar till EES-medborgare samt sökande som i minst två år har levt tillsammans (som äkta make eller sambo) med en portugisisk medborgare eller annan legalt bosatt i Portugal. Dessa kan alltså resa in i Portugal och ansöka om uppehållstillstånd där. Om referenspersonen är tredjelandsmedborgare krävs för att make/maka skall få uppehållstillstånd att referenspersonen haft uppehållstillstånd i Portugal i minst ett år samt att referenspersonen innan eventuell ansökan om ”uppehållstillståndsvisum” ansöker om familjeåterförening i Portugal. Oavsett referenspersonens status krävs referenspersonen på bevis om att bostad och försörjning är ordnad.

Om myndigheterna misstänker ett skenäktenskap måste sökanden motbevisa detta. Omständigheter som tyder på skenäktenskap är t.ex. om paret inte har något gemensamt språk, inte har träffats före giftermålet eller inte bor tillsammans.

Handläggningen är i huvudsak skriftlig. Som nämnts ovan kan sökanden intervjuas i samband med ansökan om ”uppehållstillståndsvisum”. Vid handläggningen av uppehållstillstånd i Portugal kan referenspersonen bli kontaktad antingen telefonledes eller per brev, men sökanden blir då inte intervjuad.

Immigrationsmyndigheten använder olika databaser för att få uppgifter om sökanden, t.ex. inhämtas brottsregisterutdrag. Man undersöker också hälsotillstånd, sjukvårdsförsäkring och boende-frågan i Portugal.

Om referenspersonen är portugisisk medborgare eller EES-medborgare utfärdas i regel uppehållstillstånd för fem år och därefter kan förlängning ske i fem- eller tioårsperioder.

Om referenspersonen är tredjelandsmedborgare får sökanden uppehållstillstånd för lika lång tid som referenspersonen, dock maximalt två år med möjlighet till förlängning i treårsperioder.

Oavsett referenspersonens nationalitet kan sökanden efter två år, eller i vissa fall tidigare (om sökanden har barn i Portugal, är skild eller referenspersonen avlidit), få ett uppehållstillstånd som inte är avhängigt referenspersonen. Normalt kan sökanden få permanent uppehållstillstånd efter åtta år eller, i de fall sökanden kommer från ett portugisisktalande land, efter fem år.

5.1.11 Schweiz

Den schweiziska utlänningslagen är från 1931 och håller på att omarbetas. Det är dock oklart när den nya lagen kan komma att antas av parlamentet. Ett av syftena med den nya utlänningslagen är att motverka skenäktenskap. Det finns ett antal rättsliga avgöranden till ledning för myndigheterna i fråga när uppehållstillstånd kan vägras på grund av misstanke om skenäktenskap.

Utlänningar som är gifta med schweiziska medborgare kan få uppehållstillstånd som i första hand enligt praxis gäller i ett år. Detta uppehållstillstånd gäller bara i den kanton som utfärdar tillståndet. Det finns 26 kantoner som alla har olika rutiner. Det finns alltså inte någon enhetlig handläggning av dessa ärenden. Planer finns dock på att införa ett enhetligt förfarande.

De schweiziska utlandsmyndigheterna har inte behörighet att utfärda uppehållstillstånd men gör de utredningar som respektive kanton kan komma att begära. Vissa kantoner har ett muntligt förfarande och kallar referenspersonen till intervju på den kantonala utlandsmyndigheten, andra kantoner har enbart skriftligt förfarande. Utlandsmyndigheterna brukar inte intervjua den utländske sökanden. Den skriftliga proceduren växlar från kanton till kanton. Syftet är dock främst att fastställa att den som söker uppehållstillståndet kommer att ha en tryggad försörjning och inte ligga samhället till last. Registerslagningar förekommer. Det finns ett centralt utlänningsregister.

För att säkerställa rättssäkerheten och stärka skyddet för utländska kvinnor och barn förekommer det att schweiziska utlandsmyndigheter och privata organisationer delar ut informationsblad som varnar sökande för eventuella missbruk. Om det uppenbarligen är fråga om ett missbruk, t.ex. om det är femte

gången en schweizisk medborgare begär uppehållstillstånd för nya utländska sökande, kan uppehållstillstånd vägras.

5.1.12 Spanien

Enligt den spanska utlänningslagstiftningen har spansk medborgare, EES-medborgare eller en annan utlänning med uppehållstillstånd i Spanien rätt att begära uppehållstillstånd för bl.a. make/maka under förutsättning att äktenskapet består och att det inte rör sig om ett skenäktenskap. Man kan inte ansöka om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sambo.

Det finns ingen särskild visering för att resa till Spanien och gifta sig.

För det fall referenspersonen är spansk medborgare/EES-medborgare ställs inga krav på försörjning eller bostad. Referenspersoner som är tredjelandsmedborgare måste först ha fått sitt andra uppehållstillstånd beviljat, vilket normalt sker efter ett år, och måste ha ett uppehållstillstånd som är giltigt minst ytterligare ett år. De måste också visa att de har en lämplig bostad och kan försörja familjen.

Referenspersonen lämnar in en ansökan om uppehållstillstånd för berörda familjemedlemmar vid "Delegado de Gobierno" (ung. landshövdingen) på hemorten. Till ansökan fogas dokumentation utvisande släktskap, i förekommande fall bevis för att referenspersonen kan sörja ekonomiskt för anländande familjemedlemmar samt att han/hon har en lämplig bostad. Förfarandet är skriftligt. När den berörda myndigheten fattat ett positivt beslut lämnar familjemedlemmen in en ansökan om visering till den spanska utlandsmyndigheten i hemlandet för att sedan resa in i Spanien och få sitt uppehållstillstånd. Sökanden intervjuas normalt vid utlandsmyndigheten. Till ansökan om visering skall fogas dokumentation om släktskap och beslutet från "Delegado de Gobierno". Sökanden får uppehållstillstånd lika länge som referenspersonen. Om referenspersonen är spansk medborgare får sökanden efter ett års sammanlevnad fem års uppehållstillstånd. I alla ansökningsärenden används registerslagningar i tillgängliga polisiära och administrativa register.

Om äktenskapet upplöses inom två år har sökanden en viss möjlighet att få stanna i Spanien om han/hon kan försörja sig.

5.1.13 Storbritannien

Sökande som är gift med en person som är ”settled and present”, dvs. bosatt med minst permanent uppehållstillstånd, i Storbritannien kan erhålla uppehållstillstånd på grund av anknytningen. Referenspersonens nationalitet har ingen betydelse. Sökanden måste först ansöka om visering/uppehållstillstånd vid brittisk utlandsmyndighet i sitt hemland/bosättningsland. Kraven för visering/uppehållstillstånd är att äktenskapet är lagligt, att referenspersonen är minst 18 år och sökanden minst 16 år, att paret har träffats, att de avser att leva ihop permanent i Storbritannien samt att paret har bostad och försörjning. Viseringen/uppehållstillståndet gäller i två år.

För samboförhållanden (hetero- eller homosexuella) gäller att paret skall ha levt tillsammans i minst två år, att de planerar att leva tillsammans permanent i Storbritannien, att de har bostad och försörjning och att referenspersonen är minst 18 år och sökanden minst 16 år. Även i dessa fall ges visering/uppehållstillstånd i två år.

En ogift partner till en person bosatt i Storbritannien med minst permanent uppehållstillstånd kan också få en visering som gäller i sex månader om syftet är att paret skall gifta sig i Storbritannien. Villkoren är att referenspersonen är minst 18 år och sökanden minst 16 år, att de har träffats och avser att leva tillsammans permanent som äkta makar i Storbritannien samt att de har bostad och kan försörja sig. Efter att paret gift sig får sökanden ett tvåårstillstånd vilket utfärdas av immigrationsmyndigheten i Storbritannien.

Ansökan är i samtliga ovanstående fall skriftlig men sökanden kan intervjuas i samband med att ansökan inges. Referenspersonen hörs inte. När tvåårstillståndet löper ut kan sökanden ansöka om permanent uppehållstillstånd vid immigrationsmyndigheten i Storbritannien. Immigrationsmyndigheten kontrollerar då att paret fortfarande lever tillsammans och att de har bostad och kan försörja sig. I teorin kan ”knacka-dörr kontroller” förekomma men i praktiken är handläggningen skriftlig och bygger på sökandens uppgifter.

EES-medborgare som bor i Storbritannien är inte skyldiga att ansöka om uppehållstillstånd eller registrera sig. Om deras äkta makar som är tredjelandsmedborgare vill förena sig med dem måste dock referenspersonen först ansöka om uppehållstillstånd som ges för fem år. Referenspersonen skall då visa bl.a. att denne kan

försörja sig själv. Sökanden kan sedan ansöka om visering på anknytning. Ansökan skall göras vid brittisk utlandsmyndighet. När sökanden kommit till Storbritannien kan denne ansöka om ett dokument som visar att sökanden har rätt att leva tillsammans med referenspersonen i Storbritannien under den tid referenspersonen har uppehållstillstånd.

I samtliga fall kan uppehållstillstånd/visering vägras om det rör sig om ett skenförhållande. Indikationer på sådana kan vara t.ex. att paret inte har ett gemensamt språk eller har anmärkningsvärt olika kulturella bakgrunder, att det är stor åldersskillnad mellan parterna, att parterna inte träffats före bröllopet, att äktenskapet ingicks kort efter att sökanden rest in i landet av annan orsak eller kort tid innan sökandens visum löpt ut.

5.1.14 Tyskland

Beträffande sökande från länder som Tyskland har visumkrav för gäller följande. Make/maka eller blivande make/maka ansöker om visering/tillfälligt uppehållstillstånd vid den tyska utlandsmyndigheten. Registrerat partnerskap jämställs med äktenskap. Samboförhållande kan inte utgöra grund för uppehållstillstånd. Ansökan görs personligen men utan intervju. Till ansökan skall fogas bl.a. födelsebevis, äktenskapsbevis eller bevis om att sökanden och referenspersonen inte är gifta med andra personer. Om parterna inte är gifta skall detaljer om var och när de avser att gifta sig i Tyskland bifogas. Handlingarna sänds till den lokala immigrationsmyndigheten på referenspersonens bostadsort i Tyskland som kontrollerar handlingarnas äkthet. Om de anser att komplettering behövs hörs sökanden vid utlandsmyndigheten och referenspersonen vid immigrationsmyndigheten i Tyskland samtidigt, men detta sker sällan. När paret gift sig, antingen utomlands eller kort efter ankomsten till Tyskland, skall en ansökan om uppehållstillstånd göras vid den lokala immigrationsmyndigheten i Tyskland. EES-medborgare eller medborgare i länder som inte omfattas av visumkrav kan ansöka om uppehållstillstånd direkt i Tyskland.

Om referenspersonen är tysk medborgare får sökanden tillfälligt uppehållstillstånd i tre år med möjlighet till förlängning så länge äktenskapet består och parterna sammanlever. Inga krav ställs på försörjning, bostad etc. Efter tre år har sökanden rätt till själv-

ständigt uppehållstillstånd om vissa krav är uppfyllda, t.ex. grundläggande kunskaper i tyska språket.

Om referenspersonen är EES-medborgare får sökanden tillfälligt uppehållstillstånd i fem år om inte referenspersonen har kortare tids uppehållstillstånd. Krav ställs på att referenspersonen skall ha lämplig bostad.

Om referenspersonen är tredjelandsmedborgare får sökanden uppehållstillstånd i tre år eller den kortare tid som referenspersonen har uppehållstillstånd. Krav ställs på lämplig bostad, viss inkomst och sjukvårdsförsäkring. Under förutsättning att kraven fortfarande uppfylls och äktenskapet består kan förlängning ske. Efter fem år har sökanden rätt till självständigt uppehållstillstånd.

Om paret skiljer sig och äktenskapet varat i mindre än två år kan sökanden få fortsatt uppehållstillstånd under vissa förutsättningar, oftast att sökanden eller sökandens barn blivit utsatta för våld eller andra kränkningar av referenspersonen eller att sökanden vid hemsändande kan råka ut för trakasserier.

5.1.15 Österrike

Rätt till uppehållstillstånd förutsätter att parterna är gifta med varandra. Om parterna är ogifta kan sökanden vid behov ansöka om ett turistvisum för att gifta sig i Österrike. Därefter kan uppehållstillstånd sökas. Samboförhållande finns inte som grund för uppehållstillstånd.

Om referenspersonen är österrikisk/schweizisk eller EES-medborgare kan uppehållstillstånd sökas i Österrike. För uppehållstillstånd krävs bl.a. ingivande av äktenskapsbevis, hyreskontrakt, sjukförsäkringsbevis, intyg om referenspersonens inkomst samt intyg om att sökanden inte förekommer i kriminalregistret. Om referenspersonen är österrikisk eller schweizisk medborgare får sökanden två ettårstillstånd om denne inte stör eller hotar allmän frid, ordning eller säkerhet. Förlängningstillstånden kan sökas i Österrike. Om sökanden sedan två år tillbaka är gift med en österrikare/schweizare och bor tillsammans med denne i Österrike kan sökanden beviljas "Niederlassungsnachweis", dvs. ett långfristigt uppehållstillstånd. Om referenspersonen är EES-medborgare får sökanden, under förutsättning att referenspersonen har det, i normalfallet ett femårstillstånd. En förutsättning är att inte sökanden stör eller hotar allmän frid,

ordning eller säkerhet. Även här kan förlängningstillstånd sökas i Österrike.

Om referenspersonen är tredjelandsmedborgare måste ansökan om uppehållstillstånd ske från sökandens hemland/bosättningsland via österrikisk utlandsmyndighet oavsett om paret gift sig i Österrike eller utomlands. Utöver villkoren som gäller för makar till österrikare/schweizare krävs här också att sökanden inger ett hälsointyg. Sökanden måste dessutom skriva under en försäkran om att genomgå vissa integrationskurser. Sökanden kan beviljas "Erstniederlassungsbewilligung", dvs. preliminärt uppehållstillstånd om det inte föreligger någon orsak till avvisning (uppehållsförbud, hot mot allmän frid, ordning och säkerhet osv.). Tillståndet beviljas för ett år. Om sökanden varit fast bosatt i Österrike i fem år och delat hushåll med referenspersonen och det inte föreligger skäl att avvisa sökanden, och om sökanden uppfyllt vissa integrationsvillkor eller inte är förpliktad att uppfylla dem kan sökanden beviljas "Niederlassungsnachweis".

I Österrike finns kvoter för uppehållstillstånd för bl.a. make/maka som vill förena sig med en tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd i Österrike. Om kvoten är fylld för ett visst år får sökanden vänta. Detta har medfört långa väntetider då kvoterna för flera år fyllts av sökande på väntelistor.

Om myndigheterna misstänker ett skenäktenskap, t.ex. om paret inte bor tillsammans, kan uppehållstillståndet återkallas och äktenskapet annulleras.

Ansökan om uppehållstillstånd görs normalt skriftligt på ett särskilt formulär. Den som handlägger ärendet på immigrationsmyndigheten bestämmer om referenspersonen skall höras muntligt. Om muntligt förhör sker med referenspersonen eller sökanden upprättas ett protokoll men en ansökan behandlas oftast helt skriftligt. Innan ett uppehållstillstånd beviljas kontrolleras uppgifterna om sökanden i en central databank. Om det föreligger oklarheter vilka inte kan redas ut genom muntlig och skriftlig handläggning är immigrationsmyndigheten förpliktad att hjälpa sökanden att reda ut omständigheterna genom rättslig vägledning.

6 Överväganden och förslag

För att förfarandet vid ansökan och utredning om tillstånd på grund av anknytning i nyetablerade förhållanden skall bli mer effektivt föreslår vi följande.

- Utredningsförfarandet görs mer flexibelt genom att det nuvarande muntlighetskravet vid utredningarna ändras så att migrationsmyndigheterna får möjlighet att avgöra vilken utredningsmetod som är mest lämplig och effektiv i varje enskilt fall. En bestämmelse med denna innebörd bör införas i utlänningslagen.
- Samtliga referenspersoner kontrolleras i belastnings- och misstankeregistren. Myndigheterna får då lättare att upptäcka och bedöma om det finns påtaglig risk för att sökanden och medföljande barn kan komma att utsättas för våld eller allvarlig kränkning.
- Möjlighet ges att återkalla tidsbegränsade uppehållstillstånd om förhållandet upphör. För detta krävs tillägg till utlänningslagens bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd.
- Mer enhetliga rutiner för mottagning och registrering av ansökningar skapas vid utlandsmyndigheterna och Migrationsverkets enheter. Detta för att man skall få bättre kontroll på ärendeflödet och för att man på ett mer korrekt sätt skall kunna mäta och jämföra handläggningstider.
- Hög och jämn kvalitet i utredningarna och besluten tillförsäkras genom att Utrikesdepartementet (UD) och Migrationsverket ytterligare intensifierar utbildningen av personalen samt ger tydliga anvisningar om vilka krav som ställs på verksamheten.

- Åtgärder vidtas för att förenkla hanteringen av andra ärenden inom tillståndsområdet för att frigöra resurser för de mest angelägna arbetsuppgifterna.
- Bättre styrning, ledning och uppföljning av verksamheten skapas för att man skall få effektivare utnyttjande av resurserna och mer enhetlig tillämpning i verksamheten.

6.1 Utredningsmetod väljs efter behoven i varje enskilt ärende

Seriositetsprövning

Som framgår av kapitel 5 om regelverken i andra länder är ansökningsförfarandet i anknytningsärenden i de flesta länder övervägande skriftligt och baserat på olika intyg som sökanden måste bifoga sin ansökan. Flertalet länder kräver att parterna är gifta eller avser att gifta sig inom kort för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas. Dessutom kräver många länder att försörjningen är tryggad och att bostad finns – i vart fall för partner till andra än de egna medborgarna. Om samboförhållanden accepteras krävs ofta att de är etablerade, dvs. att parterna redan sammanlevt åtminstone ett par år. I de flesta länder kan sökanden få inresevisum och sedan ansöka om uppehållstillstånd efter inresan i landet. De grundläggande förutsättningarna för att uppehållstillstånd skall beviljas utreds då ofta redan vid sökandens visumansökan.

I vårt land har vi inget krav på att parterna skall vara gifta utan vi godtar även registrerade partnerskap samt såväl heterosexuella som homosexuella samboförhållanden som grund för uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vi har heller inget försörjnings- eller bostadskrav. Det avgörande för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas i anknytningsärenden rörande nyetablerade förhållanden är att förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges. För att kunna bedöma detta krävs att man utreder ett antal grundläggande omständigheter kring parternas förhållande. Det gäller hur de träffades, om de bott tillsammans, om och i så fall när, var och hur äktenskap ingåtts, om de har gemensamt språk, om parterna har eller väntar barn samt om det finns dokumentation som styrker dessa omständigheter.

I vår analys av den nuvarande seriositetsprövningen och det underlag som med gällande bestämmelser krävs för denna har vi inte funnit några alternativ som helt kan ersätta de muntliga och skriftliga utredningar som görs i dag. Det som kan göras är att i viss mån ändra inriktningen på utredningarna som ofta är ganska detaljrika med bl.a. omfattande utfrågningar om parternas släktförhållanden. I stället bör utredningarna göras mer flexibla och mer inriktas på att få fram de uppgifter som är direkt avgörande för bedömningen om förhållandet är seriöst. Det gäller t.ex. att man i högre grad koncentrerar utredningen på att ta reda på vad parterna känner till om varandras mer näraliggande personliga förhållanden och vilka gemensamma framtidsplaner parterna har. De viktigaste kraven för att en ansökan skall kunna beviljas beskrivs närmare i avsnitt 3.2.2.

Kravet på muntlighet fördröjer handläggningen

I förarbetena till de gällande bestämmelserna framhålls att bedömningen av förhållandets seriositet kräver en bra och utförlig utredning. Detta gäller i synnerhet de anknytningar som bedöms som nyligen etablerade. Det ökade kravet på muntlighet, som infördes genom prop. 1999/2000:43, har emellertid visat sig fördröja hanteringen av anknytningsärenden i stor utsträckning och kommit att bli den största orsaken till att handläggningstiderna ökat kraftigt. Anledningen är att Migrationsverket tvingas ha muntlig utredning i de flesta ärenden även om man i många fall – företrädesvis i ärenden där positivt beslut övervägs – bedömer att det skriftliga underlaget är tillräckligt för att kunna fatta beslut. Muntligheten har på så sätt blivit ett formellt krav som i många fall inte tillför ärendet några avgörande uppgifter för bedömningen av förhållandet. Verkets erfarenheter visar också att det ökade kravet på muntliga utredningar med referenspersoner inte i nämnvärd utsträckning har påverkat möjligheterna att upptäcka sådana omständigheter som kan vara ett hot mot den sökande.

Myndigheterna avgör vilken utredningsmetod som skall användas

Vår undersökning av handläggningen av anknytningsärenden visar tydligt att muntlighetskravet vid utredningarna innebär ett stort hinder för myndigheterna att handlägga ärendena på ett effektivt sätt. Genom att låta migrationsmyndigheterna avgöra om ett ärende kan avgöras på det skriftliga underlaget eller om muntlig utredning krävs, uppnås enligt vår uppfattning ett bättre resursutnyttjande som innebär att handläggningen kan bli både snabbare och mer effektiv. Vi föreslår därför att Migrationsverket får möjlighet att övergå från muntlighet som huvudregel i utredningsförfarandet till att avgöra vilken utredningsmetod som är mest lämplig och effektiv att använda med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.

För att det klart skall framgå vilka regler som gäller för handläggningen av anknytningsärenden bör dessa föras in i utlänningslagen som tillägg till de bestämmelser som finns i den nuvarande lagens kapitel 11. Innebörden av regeln bör vara att handläggningen av anknytningsärenden skall vara muntlig i den utsträckning Migrationsverket bestämmer med möjlighet för den sökande eller annan person, som har berättigat intresse i saken, att lämna muntliga uppgifter i ett ärende.

De författningsförslag som lämnas här ansluter till nuvarande utlänningslag. Ett förslag till ny utlänningslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Med anledning av det lämnas inget närmare förslag om var en tillkommande bestämmelse om handläggningsformen för ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning skall placeras i författningstexten.

Bedömningen av vilken utredningsmetod som skall användas bör föregås av en noggrann sortering av ärendena så snart de kommer in till Migrationsverket. Denna sortering bör utföras av erfarna tjänstemän som med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall snabbt tar ställning till hur ärendet skall utredas och hanteras på det mest effektiva sättet.

I vår enkätundersökning vid Migrationsverkets enheter framkommer att de flesta enheter bedömer att ett större antal ärenden än i dag skulle kunna avgöras på skriftligt underlag från referenspersonen om muntlighetskravet ändras. Några enheter bedömer att så mycket som upp till hälften av ärendena helt eller delvis skulle kunna avgöras på skriftligt underlag utan att kvaliteten på besluten

skulle försämrats medan andra är betydligt försiktigare i sina bedömningar.

Muntlig utredning en av flera metoder

Den föreslagna ändringen innebär inte att muntlig utredning försvinner. Som utredningsform kommer den att ingå som en av de metoder som kan anpassas efter behoven i de olika ärendena.

Även i fortsättningen kommer det som regel vara nödvändigt att ha intervjuer med sökande vid utlandsmyndigheterna. Vår kartläggning av utlandsmyndigheternas arbetsmetoder, se avsnitt 4.1.1, visar att det i många länder är helt orealistiskt att basera utredningarna på enbart skriftligt underlag. Erfarenheten vid utlandsmyndigheterna visar nämligen att det nästan alltid krävs en muntlig kontakt med sökanden för att man skall få ett godtagbart underlag för prövningen av om förhållandet är seriöst. Det är dock värt att pröva att ha frågeformulär som komplement till de muntliga intervjuerna vid de utlandsmyndigheter där det kan anses möjligt.

I takt med att handläggningstiderna och arbetstrycket sjunker bör utlandsmyndigheterna även överväga att i större utsträckning intervjua referenspersonen i de fall denne följer med sökanden vid intervjutillfället. Detta skulle avsevärt kunna förkorta den totala handläggningstiden i många ärenden. Frågan om referenspersonen skall intervjuas samtidigt som sökanden måste givetvis avgöras med hänsyn till det aktuella arbetsläget och vad som i övrigt kan anses mest lämpligt och rationellt i det enskilda fallet.

Förutom i ärenden som avser etablerade förhållanden bör skriftligt utredningsförfarande i första hand tillämpas i förhållande till referenspersonen i Sverige när det är fråga om ärenden där positivt beslut övervägs. I andra fall kommer det att vara nödvändigt att kalla även referenspersonen till muntlig utredning för att klara ut förutsättningarna att bevilja uppehållstillstånd. Det gäller exempelvis ärenden rörande arrangerade äktenskap, i vilka det är särskilt viktigt att klarlägga parternas fria vilja.

Kombination av skriftliga och muntliga utredningar

Genom att skilja ut de ärenden i vilka det skriftliga beslutsunderlaget anses tillräckligt kan man minska antalet muntliga utredningar och därigenom påskynda handläggningen. I samband med att detta genomförs är det viktigt att utredningsmetoderna utvecklas och görs mer effektiva. Till exempel bör Migrationsverket tillvarata erfarenheterna av och ytterligare utveckla den metod som prövas vid tillståndsenheten i Solna och som innebär en kombination av skriftliga och muntliga inslag i utredningen.

Samtidigt bör man se över de olika frågeformulär och frågebatterier som används som underlag för seriositetsbedömningen för att få en mer enhetlig och samtidigt mer effektiv handläggning av ärendena. Även vid utlandsmyndigheterna i de länder där det kan anses genomförbart bör man pröva möjligheterna att använda frågeformulär som skall fyllas i av sökanden före intervjun. Det är också viktigt att den inledande sorteringsfunktionen utvecklas ytterligare och utformas på ett likartat sätt vid Migrationsverket så att hanteringen av ärendena blir enhetlig.

Eventuellt försörjningskrav

Som framgår av avsnittet rörande handläggningen i andra europeiska länder kräver de flesta länder att försörjningen är tryggad och att bostad finns för att uppehållstillstånd skall beviljas i anknytningsärenden. Frågan om försörjningskrav har tidigare utretts av Anhörigkommittén, som i sitt delbetänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) föreslagit att försörjningskrav införs i prövningen av nyetablerade anknytningar. Frågan övervägs för närvarande ytterligare av Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (UD 2004:01), vilken skall lämna sitt slutbetänkande senast den 30 juni 2005.

Skulle Sverige införa försörjningskrav i samband med nyetablerade anknytningar på samma sätt som gäller i de flesta andra europeiska länder, kommer prövningen till viss del ändras och få annan inriktning. Detta skulle kunna medföra kortare handläggningstider.

6.2 Samtliga referenspersoner kontrolleras i belastnings- och misstankeregistren

Vid lagändringen den 1 juli 2000 framhöll regeringen i prop. 1999/2000:43 vikten av att förhindra att någon av parterna i nyetablerade förhållanden blir utsatt för våld eller andra övergrepp. Därför fördes en bestämmelse in i 2 kap. 4 § andra stycket UtlL som innebär att en ansökan får avslås om det finns särskilda skäl, trots att förhållandet i sig framstår som seriöst. Bestämmelsen är bara tillämplig vid nyetablerade anknytningar.

Ökade kontroller av referenspersonen

För att man skall kunna göra en riskbedömning krävs framför allt att man ökar kontrollerna av referenspersonen. De regler som gäller idag ger dock inte möjlighet att generellt kontrollera denne i belastnings- och misstankeregistren. För detta krävs att det vid utredningen eller på annat sätt kommer fram omständigheter som gör att man kan anta att referenspersonen kan vara ett hot mot sökanden.

Frågan om att göra registerslagningar på alla referenspersoner och den integritetskränkning detta skulle innebära, har behandlats i flera sammanhang. Anknytningsutredningens mening var att uppgifter om referenspersonen ur polisregister endast bör hämtas in när särskilda omständigheter ger anledning att befara att denne kan komma att utsätta den sökande för våld eller kränkningar i förhållandet (SOU 1997:152, s. 187). Detta kom även att bli regeringens linje i frågan (prop. 1999/2000: 43, s. 43 f.). Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) ansåg till skillnad mot Anknytningsutredningen att utdrag ur polisregistret alltid bör kunna hämtas in rörande referenspersonen i samband med utredningen (SOU: 1999:16, s. 381 f.). Samma uppfattning hade Anhörigkommittén som ansåg att skyddsaspekten i prövningen väger så tungt att kontroll av anknytningspersonens eventuella förekomst i belastnings- och misstankeregistren alltid skall göras (SOU 2002:13, s. 189).

Vid de uppföljningar av verksamheten som Migrationsverket gjort framgår det tydligt att verket sällan får sådana indikationer som gör det möjligt att upptäcka omständigheter som gör att referenspersonen kan antas vara ett hot mot sökanden. Det beror

till stor del på de begränsade möjligheterna att göra registerslagningar. Erfarenheterna visar också att det ökade kravet på muntliga utredningar inte heller i nämnvärd utsträckning påverkat möjligheterna att upptäcka sådana omständigheter. Migrationsverket föreslår därför i sin rapport den 20 september 2004, Förslag till åtgärder med anledning av brister i nuvarande system med uppskjuten invandringsprövning, att alla referenspersoner skall kontrolleras i belastnings- och misstankeregistren.

Integritetskränkning väger mindre tungt än skyddsintresset

Som framgår av kapitel 2 är 60 procent av det totala antalet sökande i ärenden rörande nyetablerade anknytningar kvinnor. När det gäller vissa länder som Thailand, Filippinerna och Ryssland är den kvinnliga dominansen bland de sökande ännu större, 95, 90 respektive 86 procent. Eftersom kvinnor i denna typ av relationer mycket oftare än män hamnar i beroendeförhållande och därmed också i större utsträckning riskerar att utsättas för våld eller andra övergrepp, har vi funnit att den sökandes skyddsintresse väger mycket tungt. Ser man även till skyddsintresset för de barn som följer med i anknytningsärenden anser vi att det är väl motiverat att utnyttja de kontrollmöjligheter som finns. Registerslagning av alla referenspersoner är en sådan möjlighet som är praktisk och effektiv, eftersom Migrationsverket redan har terminalåtkomst till belastnings- och misstankeregistren. Den integritetskränkning som detta skulle innebära för vissa personer väger enligt vår mening mindre tungt än skyddsintresset för främst kvinnor och barn. Vi har heller inte funnit några tillräckligt bra alternativ till registerslagning för att upptäcka om referenspersonen har ett brottsligt förflutet som kan vara ett hot mot sökanden och medföljande barn. Vi bedömer därför att registerslagning av referenspersoner är förenlig med den behovs- och proportionalitetsprincip, som är uttryckt i registerlagarna. Vi bedömer också att den integritetskränkning som vissa personer kan känna, mildras avsevärt om alla informeras om syftet med registerkontrollen och att en sådan ingår som en generell åtgärd vid prövningen av nyetablerade förhållanden. Genom en sådan ordning, som gäller för både kvinnor och män, vet alla referenspersoner att registerslagning sker och ingen behöver känna sig särskilt utpekad. Vårt förslag innebär

att passusen om särskilda skäl tas bort i 3 § 7 och 8 förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Samtidigt som slagning sker i belastnings- och misstankeregistren skall enligt vår uppfattning kontroll av referenspersonen göras i folkbokföringsregistret. Syftet med kontrollen är att undersöka om referenspersonen varit gift tidigare och om det med anledning av dessa uppgifter finns anledning att utreda om någon person tidigare åberopat anknytning till denne, vilket kan ha stor betydelse för bedömningen av ärendet både från seriositets- och skyddssynpunkt.

Barnpornografibrott bör omfattas av registerutdragen

Med hänsyn till det starka intresset att förhindra att inte bara kvinnor utan även medföljande barn utsätts för våld och andra övergrepp föreslår vi att brottstyperna, som registerutdragen får omfatta, utökas med barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken. Detta kräver ett tillägg till 10 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Barnpornografibrott är kanske inte i sig ett brott som är diskvalificerande vid bedömningen av en ansökan om uppehållstillstånd i ett seriöst förhållande. Tveklöst är det emellertid en kraftig varningssignal och bör allvarligt beaktas vid den riskbedömning som görs i samband med att beslut fattas.

6.3 Möjlighet att återkalla uppehållstillstånd

Då tillstånd beviljas i nyetablerade anknytningsärenden tillämpas systemet med uppskjuten invandringsprövning. Syftet med denna ordning är att under en tvåårig prøvotid ta ställning till om förhållandet är seriöst och bestående innan permanent uppehållstillstånd beviljas.

För att hushålla med resurserna och samtidigt få en mer rationell ärendehantering har Migrationsverket nyligen beslutat ändra praxis så att första tillståndet i normalfallet gäller i två år i stället för som tidigare i ett år. På så sätt försvinner ett tillfälle att kontrollera om grunderna för tillståndet består under prøvotiden. Denna kontroll bör enligt vår mening ersättas med en möjlighet för Migrationsverket att återkalla tillståndet under prøvotiden om det visar sig att

förhållandet upphört under den tid tillståndet gäller. För att detta skall kunna ske krävs ett tillägg till bestämmelserna i 2 kap. 11 § UtL om återkallelse av uppehållstillstånd med innebörd att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, som beviljats enligt reglerna för s.k. uppskjuten invandringsprövning, får återkallas om förhållandet inte längre består.

6.4 Mer enhetliga rutiner för mottagning och registrering av ansökningar

För att ha kontroll över inkommande och avgjorda ärenden krävs att myndigheterna har enhetliga rutiner för mottagning och registrering av ansökningar. Detta är en förutsättning för att man skall kunna ha överblick över ärendeflöde och handläggningstider. Det är också en förutsättning för en effektiv hantering av ärendena i övrigt.

Olika rutiner vid utlandsmyndigheterna

De grundläggande reglerna för registrering av handlingar finns i förvaltningslagen (1986:223) och sekretesslagen (1980:100). Närmare instruktioner till utlandsmyndigheterna om mottagande och registrering av ansökningar i utlänningsärenden finns i UD:s cirkulär 2003-09-28 nr 20 R191 rörande enhetliga rutiner för mottagande och registrering av ansökningar i utlänningsärenden. Vi har dock konstaterat att tillämpningen av denna instruktion inte är enhetlig vid utlandsmyndigheterna eftersom dessa har tvingats anpassa sina rutiner till de lokala förhållandena i respektive land. Detta kan man ha förståelse för i viss utsträckning men man bör självfallet eftersträva att rutinerna är så likartade som möjligt. Är skillnaderna i mottagnings- och registreringsrutinerna för stora blir det svårt att på ett riktigt sätt mäta och jämföra handläggningstider, vilket i sin tur medför svårigheter att göra prioriteringar och ha en effektiv hantering av ärendena.

Vi föreslår därför att UD följer upp hur instruktionen rörande enhetliga rutiner för mottagande och registrering av ansökningar i utlänningsärenden tillämpas vid utlandsmyndigheterna och i samråd med Migrationsverket gör de förtydliganden och ändringar som krävs. I samband med detta är det särskilt viktigt att UD och

Migrationsverket fastställer gemensamma utgångspunkter för beräkning av vänte- och handläggningstider.

Svårt få en klar bild av Migrationsverkets handläggningstider

Vi har också funnit olikheter hos Migrationsverkets enheter när det gäller beräkning av handläggningstider. De flesta enheter utgår från tidpunkten när ansökningen registrerades vid utlandsmyndighet medan någon utgår från den tidpunkt ansökningen inkom till enheten. Det gör att det är mycket svårt att få en enhetlig och klar bild av verkets handläggningstider.

Beräkningen av handläggningstiden är således behäftad med två osäkerhetsfaktorer, dels olikheterna i registreringsförfarandet vid utlandsmyndigheterna, dels de olika utgångspunkterna för beräkning av handläggningstiderna vid Migrationsverkets enheter.

6.5 Hög och jämn kvalitet i utredningar och beslut

Fullständiga utredningar är en förutsättning för att man skall kunna fatta riktiga och rättssäkra beslut. Det innebär också att hanteringen av ärendena kan ske effektivt utan onödiga kompletteringar och andra störningar.

Vidareutbildning av personalen

Vid våra samtal med företrädare för Utlänningsnämnden, Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har det påpekats att det ibland förekommer brister och oklarheter i både utredningar och beslut i anknytningsärenden. Det är därför viktigt att UD och Migrationsverket ytterligare intensifierar sina ansträngningar att utbilda personalen i hur man kan utveckla utredningsmetoderna samt förbättra utformningen av utredningar och beslut. Hög och jämn kvalitet i utredningarna och besluten bidrar i mycket stor utsträckning till att skapa en snabb och effektiv ärendehantering.

Fortlöpande dialog om kraven

Under vårt utredningsarbete har vi fått uppgifter om att utlandsmyndigheter på olika sätt försökt rationalisera sina utredningsmetoder genom att omformulera eller utesluta vissa frågor i intervjuerna med sökanden. Det har fått till följd att Migrationsverket många gånger ansett att utredningarna inte varit fullständiga och därför begärt kompletteringar. Det är därför angeläget att en fortlöpande dialog förs mellan UD och Migrationsverket så att det råder klarhet om de krav Migrationsverket ställer på utlandsmyndigheternas utredningar och vilket stöd dessa behöver i sitt utredningsarbete. Exempelvis bör man göra en översyn av gällande föreskrifter till utlandsmyndigheterna för att tillförsäkra att det tydligt framgår vilka uppgifter Migrationsverket måste ha för att kunna avgöra ett ärende.

6.6 Enklare hantering av andra tillståndsärenden för att frigöra resurser

Vi har under utredningsarbetet besökt flera av Migrationsverkets enheter och konstaterat att de som arbetar med anknytningsärenden vanligen också handlägger många andra typer av ärenden. En del av dessa är ofta inte särskilt komplicerade men tar mycket tid på grund av sin stora mängd. I vissa fall, t.ex. de s.k. EES-ärendena, är de dessutom högre prioriterade än andra ärenden på grund av vissa tidsfrister som måste hållas enligt internationella överenskommelser. Med EES-ärenden avses ärenden om uppehållstillstånd för medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. När det gäller dessa ärenden kan vi möjligen få en enklare hantering i samband med att EG-direktivet 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier genomförs i Sverige. Regeringen har nyligen tillsatt en särskild utredare med uppgift att under år 2005 föreslå hur direktivets bestämmelser lämpligen kan införas i den svenska lagstiftningen (UD 2004:07).

Upphållstillstånd för besök är en annan ärendekategori som är tidskrävande och som borde kunna rationaliseras. Som Migrationsverket redan föreslagit (skrivelse till regeringen 2001-06-19,

MV-14-2001-6963) bör bestämmelserna inom detta område ses över och bättre anpassas till Schengenkonventionens regler, vilket även skulle kunna innebära en enklare hantering. Möjligheterna att förenkla hanteringen av andra ärenden såsom ansökningar om främlingspass och resedokument bör också prövas för att frigöra resurser och därigenom ge Migrationsverket större utrymme att disponera sina krafter efter behoven i verksamheten.

Samarbetet mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna utvecklas fortlöpande bl.a. genom ökad elektronisk ärendehantering och tillgång till olika databaser. Vid flera ambassader, som har många utlänningsärenden, finns migrationsattachéer med särskild kompetens inom verksamhetsområdet. Som ett led i att effektivisera handläggningen bör Migrationsverket och UD se över möjligheterna hur den befintliga kompetensen vid utlandsmyndigheterna kan användas bättre vid prövningen och beslutsfattandet i såväl anknytningsärenden som andra ärendeslag.

6.7 Bättre styrning, ledning och uppföljning av verksamheten

För att arbetet med anknytningsärenden skall fungera på ett effektivt sätt vid Migrationsverket och mellan verket och utlandsmyndigheterna krävs en tydlig ledning och styrning av verksamheten. Ett av problemen idag är att det saknas ett helhetsgrepp på verksamheten. Det visar sig genom att rutinerna och arbets sättet i vissa fall skiljer sig åt mellan Migrationsverkets enheter. Bland annat ser man stora skillnader mellan enheterna när det gäller att avgöra ärenden på skriftligt respektive muntligt underlag. Vid vissa enheter avgörs ca 5 procent av ärendena på skriftligt underlag medan andra enheter avgör upp till 30 procent av ärendena på detta sätt. Man kan också se stora skillnader i avslagsfrekvensen mellan Migrationsverkets regioner. Detta framgår av verkets översyn av verksamheten som ligger till grund för rapporten om förslag till åtgärder med anledning av brister i nuvarande system med uppskjuten invandringsprövning. Den visar att den lägsta avslagsfrekvensen är 13 procent och den högsta 24 procent. Förklaringen till denna regionala skillnad bygger på antagandet att storstadsregionerna har fler avslagsärenden än regionerna i övriga landet. Övriga skillnader i hanteringsrutinerna och hur man beräknar

handläggningstider vid Migrationsverket och utlandsmyndigheterna berörs närmare i kapitel 4 och kapitel 6 avsnitt 4.

I arbetet med att effektivisera handläggningen av anknytningsärenden är det därför viktigt att se till att verksamheten får en tydlig ledning och att en mer aktiv kontroll av verksamheten utövas genom att uppföljningsarbetet förbättras. I det sammanhanget är det mycket viktigt att den rättsliga styrningen och samordningen av praxis stärks i syfte att på ett bättre sätt nå ut med klara riktlinjer till de operativa enheterna både hos Migrationsverket och UD. Detta utgör grunden för att verksamheten skall kunna bedrivas på enhetligt sätt i hela landet och vid utlandsmyndigheterna.

Statskontoret har nyligen gjort en granskning av Migrationsverkets verksamhetsstyrning och har i sin rapport lagt fram en rad förslag som syftar till att förbättra styrning, arbetsformer och resursutnyttjande samt möjliggöra en mer enhetlig rättstillämpning av Migrationsverkets verksamhet. (Statskontorets rapport Tydligare styrning av Migrationsverket, 2004-08-10). Som en följd av Statskontorets granskning har nyligen en omstrukturering skett av Migrationsverkets organisation. I stället för fem geografiska regioner är verket numera organiserat i fem verksamhetsområden under ledning av var sin verksamhetschef. I det pågående utvecklingsarbetet är det angeläget att nödvändiga åtgärder vidtas för att förbättra hanteringen av anknytningsärenden och i samråd med UD stärka samordningen av verksamheten mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna.

7 Konsekvenser och genomförande

7.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens uppdrag har enligt direktiven varit att ta ställning till hur ordningen vid ansökan och utredning om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan bli mer effektiv. De förslag utredningen presenterat enligt detta uppdrag går alla ut på att rationalisera verksamheten utan att ytterligare resurser tillförs. Det är emellertid uppenbart att de neddragningar av resurserna för handläggning av tillståndsärenden som gjorts vid Migrationsverket under de senaste åren har fått negativa konsekvenser för verksamheten. Vi tror därför inte att ytterligare minskning av de personella resurserna är lämplig för närvarande. Det gäller i stället att utnyttja de befintliga resurserna på bästa sätt för att minska handläggningstiderna och därigenom de ökade administrativa kostnaderna som är en följd av de långa väntetiderna och stora ärendebalanserna.

Att införa ett mer flexibelt utredningsförfarande, använda registerkontroller i större omfattning som stöd i utredningarna, skapa enhetliga och tydliga rutiner samt stärka samordningen av verksamheten mellan Migrationsverket och UD, bör enligt vår uppfattning skapa en mer rationell ärendehantering och leda till besparingar på både kort och lång sikt. Hur stora besparingarna kan bli är mycket svårt att bedöma särskilt med hänsyn till hur snabbt förändringarna kan genomföras och hur stort genomslag de får. Möjligheterna till besparingar påverkas också av vilka konsekvenserna blir av näraliggande förändringar såsom införandet av EG-direktiven om rätt till familjeåterförening (2003/86/EG av den 20 september 2003) samt om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (2003/109/EG av den 25 november 2003). Det som i första hand kan påverka handläggningen och därmed också kostnaderna är om antalet anknytningsärenden ökar med anledning av reglerna i de båda direktiven. Antalet anknytningsfall liksom kostnaderna kan också tänkas gå ned om försörjningskrav

införs vid nyetablerade förhållanden. Några kostnadsökningar som en följd av våra förslag bedömer vi inte kommer att ske.

7.2 Konsekvenser när det gäller att uppmärksamma s.k. säkerhetsärenden

Vid de samtal utredningen haft med Säkerhetspolisen (SÄPO) framkom tydligt att SÄPO bedömer att vårt utredningsuppdrag och våra förslag inte får några negativa konsekvenser när det gäller polisens möjligheter att uppmärksamma ärenden som kan röra rikets säkerhet. Det kommer nästan aldrig fram sådana uppgifter i anknytningsärenden som direkt ger SÄPO anledning att agera. S.k. säkerhetsärenden uppmärksammas vanligen på annat sätt vilket i och för sig inte utesluter att uppgifter i Migrationsverkets anknytningsutredningar kan vara av intresse i ett senare skede.

7.3 Konsekvenser i ett jämställdhetsperspektiv

Vi har beaktat jämställdhetsperspektivet i alla delar av vårt utredningsarbete. Det framgår särskilt av våra överväganden och förslag om kontroller av referenspersonen, som syftar till att stärka skyddet för sökandena, främst kvinnor och barn, för att förhindra att dessa utsätts för våld eller andra kränkningar. Vi påpekar också att det även i fortsättningen är nödvändigt att ha intervjuer med båda parterna t.ex. i de fall som rör arrangerade äktenskap, för att klarlägga att båda parter ingått äktenskap av fri vilja.

7.4 Konsekvenser för personlig integritet

Vårt förslag om registerslagning av alla referenspersoner i ärenden rörande nyetablerade förhållanden får konsekvenser för den personliga integriteten. Detta och grunderna för vårt ställnings-tagande berörs närmare i våra överväganden i avsnitt 6.2.

7.5 Genomförande

Förslagen till författningsändringar är avsedda att göra hanteringen av anknytningsärenden mer effektiv och förkorta de nuvarande handläggningstiderna. Det är därför angeläget att förslagen bereds skyndsamt och de bör kunna träda i kraft senast den 1 juli 2006.

Kommittédirektiv



Ansökan och utredning om uppehållstillstånd på grund av anknytning

**Dir.
2004:112**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 augusti 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall ta ställning till hur den nuvarande ordningen vid ansökan och utredning om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan bli mer effektiv. Utredaren skall ge förslag till åtgärder som kan innebära kortare handläggningstider och kostnadsbesparingar utan att åsidosätta kravet på rättssäkerhet för den enskilde. Utredaren skall härvidlag särskilt beakta skyddsaspekten när det kan misstänkas att någon av parterna i förhållandet kommer att utsättas för våld eller andra allvarliga kränkningar. Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms vara nödvändiga.

Bakgrund

Nuvarande bestämmelser

Av 2 kap. 4 § första stycket 1 utlänningslagen (1989:529), UtlL, framgår att en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har permanent uppehållstillstånd här, får beviljas uppehållstillstånd. En förutsättning är att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands. I dessa fall beviljas normalt ett permanent uppehållstillstånd eftersom det är fråga om familjeåterförening.

Sedan den 1 juli 2000 gäller att utlänningar som vill komma till Sverige för att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande utan att parterna tidigare sammanlevt, s.k. snabba anknytningar, kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § andra stycket UtlL. Regleringen motsvarar vad som tidigare gällt i praxis. 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 och att särskilda skäl inte talar emot att tillstånd ges. I dessa fall tillämpas en ordning med s.k. uppskjuten invandringsprövning. Detta innebär att en person som beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning genom ett sådant nytt förhållande skall, liksom personens barn under 18 år, ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (2 kap. 4 d §). Det tidsbegränsade uppehållstillståndet kan efter två år, eller tidigare om det finns särskilda skäl, bli permanent (2 kap. 4 e §).

Det finns en möjlighet att bevilja en utlänning med s.k. uppskjuten invandringsprövning uppehållstillstånd, trots att det tillståndsgrundande förhållandet upphört, på grund av att utlänningen eller hans eller hennes barn utsatts för våld eller annan kränkande behandling. När ett förhållande upphört får fortsatt uppehållstillstånd ges också om andra starka skäl talar för detta. Upphållstillstånd får även ges om en utlänning har särskild anknytning till Sverige (2 kap. 4 e § tredje stycket).

Kravet på uppehållstillstånd före inresa

Av 2 kap. 5 § UtlL 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. Upphållstillstånd får beviljas efter inresan om utlänningen har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

Den som ingår äktenskap med en här i landet bosatt EES-medborgare eller en medborgare i Schweiz har alltid rätt att få en ansökan om uppehållstillstånd prövad efter inresan (3 kap. 7 a § Utlänningsförordningen (1989:547, UtlF).

Muntlig handläggning som led i utredningen

När det är fråga om familjeåterförening, dvs. om makarna eller samborna tidigare bott stadigvarande tillsammans i ett annat land, kallas normalt enbart den sökande till intervju. I övrigt är ansökningsförfarandet skriftligt.

En utlänning som gifter sig eller inleder ett samboförhållande med någon som bor i Sverige har en principiell rätt att bosätta sig här. Utgångspunkten vid prövning av ansökan är att med en noggrann utredning som grund bedöma om det är fråga om ett seriöst förhållande eller inte. Normalfallet kräver att såväl sökanden som referenspersonen hörs muntligt (prop. 1999/2000:43 s. 38 ff.). Uppehållstillstånd får beviljas om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges (2 kap. 4 § andra stycket UtlL).

Det är 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 (prop. 1999/2000:43 s. 34). För att en riskbedömning skall kunna göras, krävs det att kontrollen av framför allt referenspersonen sker noggrant (prop. 1999/2000:43 s. 41).

Det finns en möjlighet för utlänningsmyndigheterna att kontrollera riktigheten i uppgifter om att det i en viss situation finns en påtaglig risk för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Om risken grundar sig på uppgifter om att referenspersonen är kriminellt belastad kan detta kontrolleras genom att det hämtas in uppgifter om referenspersonen ur polisens register (prop. 1999/2000:43 s. 44 ff.).

Problemställning och utredningsbehov

Det är angeläget att utredningen om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan ske rationellt och utan onödig tidsutdräkt. Den nuvarande ordningen medför mycket långa handläggningstider vid flera utlandsmyndigheter och vid Migrationsverkets regionkontor i Sverige. De långa väntetiderna för att bli kallad till intervju innebär en svår påfrestning för både den sökande och referenspersonen. Utredningen är dessutom mycket resurskrävande för berörda myndigheter. Det finns därför anledning att göra en översyn av ordningen och myndigheternas rutiner för handläggningen av dessa ärenden.

Samtidigt är det angeläget att så långt som möjligt förhindra att uppehållstillstånd beviljas, när det kan misstänkas att någon av parterna i förhållandet kommer att utsättas för våld eller andra allvarliga kränkningar. Det är vidare angeläget att liksom i dag

motverka att uppehållstillstånd beviljas när det i realiteten är fråga om skenäktenskap och skenförhållanden. Regelsystemet får inte heller leda till att möjligheterna att få uppehållstillstånd försvåras i de fall där relationen är seriös. Det finns därför även anledning att överväga om regelverket behöver ändras.

Migrationsverket skall bistå Säkerhetspolisen i arbetet med att förebygga brott mot rikets säkerhet och med frågor som rör terrorism. Migrationsverket skall, vid prövningen av frågor om uppehållstillstånd, vara uppmärksam på förhållanden i enskilda ärenden som talar för att en sökande kan komma att utgöra ett hot mot säkerheten. I sådana fall skall Säkerhetspolisen beredas möjlighet att yttra sig.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall analysera och redovisa vad som i utredningen påverkar bedömningen av seriositeten i ärenden gällande s.k. snabba anknytningar. Utredaren skall vidare redogöra för handläggningstiden vid olika utlandsmyndigheter när det gäller intervju av den sökande samt vid Migrationsverkets regionkontor när det gäller intervju av referenspersonen. Utredaren skall även ta ställning till hur utredningen kan effektiviseras. Ställningstagandet skall innefatta en bedömning av om den muntliga utredningen helt eller delvis kan avskaffas – med såväl sökanden som med referenspersonen – utan att rättssäkerheten åsidosätts. Utredaren skall även överväga i vilken mån den muntliga utredningen kan ersättas av kontroller i olika register (jfr prop. 1999/2000:43 s. 44 ff). Utredaren skall särskilt beakta att skyddet och säkerheten, för främst kvinnor och deras barn, inte riskeras genom att det muntliga inslaget i utredningen minskas. Utredaren skall bedöma vilka kostnadsbesparingar som kan göras genom förändringar av utredningen.

Utredaren skall redogöra för regelverket i andra europeiska länder och jämföra med det svenska regelverket.

Utredaren skall beakta den översyn av reglerna för s.k. uppskjuten invandringsprövning som Migrationsverket avser att presentera i september 2004.

Utredaren skall också överväga vilka konsekvenser eventuella förändringar skulle få för möjligheterna att uppmärksamma

eventuella säkerhetsärenden och därmed bistå Säkerhetspolisen i sitt förebyggande arbete.

Utredaren skall samråda med Utredningen om familjeåterförening och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (UD 2004:01). Samrådet skall gälla de förändringar som den utredaren föreslår i reglerna om familjeåterförening och dess verkningar på den muntliga utredningen.

Utredaren skall slutligen lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2005.

(Utrikesdepartementet)

Utlänningslag (1989:529)

1 kap. Kraven för utlänningars vistelse i Sverige m.m.

Krav på uppehållstillstånd

4 § En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om inte utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på uppehållstillstånd. Regeringen får också föreskriva krav på uppehållstillstånd redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader.

2 kap. Närmare om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Visering

1 § Visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid.

Visering får ges för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Visering får begränsas även i övrigt och får förenas med de villkor som kan behövas.

Uppehållstillstånd

2 § Uppehållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

4 § Uppehållstillstånd får ges till

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

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

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

- har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,
- gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller
- gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

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

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

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

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

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

Uppehållstillstånd får också ges till en utlänning som

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

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

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

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

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Lag (2001:201).

4 d § En utlänning som med stöd av 4 § andra stycket beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detsamma gäller när uppehållstillstånd beviljas utlänningens barn under 18 år med stöd av 4 § första stycket. Lag (2000:292).

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. Lag (2000:292).

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

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 2 a kap. 2, 3 eller 4 § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,
2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här,

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

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

5. det annars finns synnerliga skäl.

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

- utlänningen enligt 4 § första stycket 1, 2, 2 a, 3 eller 4 eller 4 § andra stycket 1 eller 2 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och
- det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där. Lag (2004:206).

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

Lag (1995:773).

Återkallelse av tillstånd

9 § Visering, uppehållstillstånd och arbetsstillstånd får återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse.

Återkallelse får även ske om det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas för en utlänning som har rest in i Sverige skall hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Om utlänningen har vistats här mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse av uppehållstillstånd enligt denna paragraf prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får beslut om återkallelse fattas endast om det finns synnerliga skäl. Lag (1997:1224).

11 § Om utlänningen har rest in i landet, får ett uppehållstillstånd återkallas

1. om han bedriver sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

2. om han handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt, eller

3. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Återkallelse enligt första stycket får ske endast om frågan har väckts innan utlänningen har varit bosatt här i tre år med uppehållstillstånd. Lagar (1994:1696, 1995:773, 1996:1379).

11 kap. Vissa bestämmelser om handläggningen

Muntlig handläggning

1 § En utlänning som har ansökt om asyl i Sverige får avvisas endast om muntlig handläggning har ingått vid Migrationsverkets handläggning av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet.

I ett asylärende vid Utlänningsnämnden skall muntlig handläggning ingå, om detta kan antas vara till fördel för utredningen eller på annat sätt bidra till ett snabbt avgörande. Muntlig handläggning skall även annars företas på utlänningens begäran, om det inte står klart att en sådan handläggning är obehövlig i asylärendet.

Utlänningsnämnden skall ha muntlig handläggning i ärenden som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd avseende de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även ärenden som rör avvisning eller vägran att bevilja uppehållstillstånd skall handläggas muntligen, om det begärs av en utlänning som omfattas av avtalen och som ansökt om uppehållstillstånd. I detta fall får dock muntlig handläggning underlåtas, om den skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Migrationsverket och Utlänningsnämnden får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid handläggningen.

Ersättning för inställelsen lämnas i sådana fall enligt 6 kap. 15 § andra stycket.

Särskilda bestämmelser om utredning som rör barn finns i 1 a §. Lag (2001:60).

Förvaltningslag (1986:223)

Allmänna krav på handläggningen av ärenden

7 § Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten efter-sätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndig-heter, om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Muntlig handläggning

14 § Vill en sökande, klagande eller annan part lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, skall han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.

I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen skall vara muntlig. Myndigheten skall särskilt beakta att muntlig hand-läggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra.

Lag (1998:620) om belastningsregister

Rätt att få uppgifter från registret

Svenska myndigheter

6 § Personuppgifter ur belastningsregistret skall lämnas ut om det begärs av

1. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern eller Datainspektionen för deras tillsynsverksamhet,
2. polis-, skatte-, tull- eller åklagarmyndighet eller allmän domstol för verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3,
3. förvaltningsdomstol för prövning enligt 2 § första stycket 4 eller
4. myndighet i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det.

Regeringen får föreskriva att en myndighet som avses i första stycket får ha direktåtkomst till registret. Lag (1999:91).

7 § En myndighet som har rätt att få uppgifter ur registret skall 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 det innebär för den som berörs.

Förordning (1999:1134) om belastningsregister

Myndigheter som har rätt att få fullständiga uppgifter

10 § Uppgifter ur belastningsregistret skall lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i ärenden om utlämning för brott eller om nåd i brottmål eller andra ärenden enligt 11 kap. 13 § regeringsformen, i ärenden om upphävande av domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen (1989:529) eller i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar, om utdraget behövs för att fullgöra en skyldighet Sverige har enligt en överenskommelse med en främmande stat,

3. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning skall göras, i fråga om den som prövningen gäller,

4. en polismyndighet i passärenden, tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning skall göras, i fråga om den som prövningen gäller, samt i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

5. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning skall göras, i fråga om den som prövningen gäller,

6. en länsstyrelse, i ärenden där länsstyrelsen enligt lag eller förordning skall hämta in sådana uppgifter, i ärenden där länsstyrelsen skall göra en lämplighetsprövning, i ärenden där länsstyrelsen skall pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur, i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd samt i ärenden om tillsyn enligt förordningen

(1989:149) om bevakningsföretag, i fråga om den som ärendet gäller,

7. Vägverket, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprovning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd, i fråga om den som ärendet gäller,

8. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlämningslagen, i ärenden som rör en sådan åtgärd,

9. en kriminalvårdsmyndighet, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare inom frivården,

b) förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt,

c) personutredare enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller,

e) kontrollör enligt 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder,

10. en kriminalvårdsmyndighet, när uppgiften behövs för provning av en fråga enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, lagen (1976:371) om behandling av häktade eller anhållna m.fl., lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller lagen om särskild personutredning i brottmål,

11. Kriminalvårdsnämnden, när uppgiften behövs för provning av en fråga om villkorlig frigivning,

12. en övervakningsnämnd eller lokal kriminalvårdsmyndighet, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

13. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap eller utlämningslagen i andra ärenden än som sägs i 1, eller den statsrådet bemyndigad, för utredning i ett sådant ärende, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 2 kap. 4 § andra stycket utlämningslagen i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

14. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa i utlandsstyrkan inom myndigheten,

15. Migrationsverket och Utlänningsnämnden, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 2 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

16. Statens kriminaltekniska laboratorium, i ärenden om DNA-analys, i fråga om den som ärendet gäller, samt

17. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller.

Vad som sägs i första stycket om en polismyndighet gäller även i fråga om Rikspolisstyrelsen.

Uppgifter om annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 13 eller 15 skall begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller uppgifter om besöksförbud. Förordning (2004:742).

Direktåtkomst

19 § Polismyndigheter, Skatteverket, Tullverket, åklagarmyndigheter, kriminalvårdsmyndigheter, Migrationsverket och allmänna domstolar får ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret.

Direktåtkomsten skall begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen (1998:620) om belastningsregister eller denna förordning.

Förordning (2003:1010).

Lag (1998:621) om misstankeregister

Rätt att få uppgifter ur registret

Svenska myndigheter

5 § Uppgifter ur misstankeregistret skall lämnas ut om det begärs av

1. polis-, skatte-, tull- eller åklagarmyndighet eller allmän domstol för verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3,
2. myndighet i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det.

Regeringen får föreskriva att en myndighet som avses i första stycket får ha direktåtkomst till registret.

Att uppgifter får lämnas ut i vissa andra fall framgår av 14 kap. sekretesslagen (1980:100). Lag (1999:92).

6 § En myndighet som har rätt att få uppgifter ur registret skall i varje särskilt fall noga pröva behovet av information. En begäran om att få ta del av uppgifter får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs.

Förordning (1999:1135) om misstankeregister

Myndigheter som har rätt att få fullständiga uppgifter

3 § Uppgifter ur misstankeregistret skall lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i ärenden om utlämning för brott eller om nåd i brottmål eller andra ärenden enligt 11 kap. 3 § regeringsformen, i ärenden om upphävande av domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen (1989:529) eller i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning skall göras, i fråga om den som prövningen gäller,

3. en polismyndighet i passärenden, tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning skall göras, i fråga om den som prövningen gäller samt i ärenden om anställning vid myndigheten,

4. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning skall göras, i fråga om den som prövningen gäller,

5. en länsstyrelse i ärenden när länsstyrelsen enligt lag eller förordning skall hämta in sådan uppgifter, i ärenden där länsstyrelsen skall göra en lämplighetsprövning, i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd samt i ärenden om tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag, i fråga om den som ärendet gäller,

6. Vägverket, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort,

taxiförläggning, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd, i fråga om den som ärendet gäller,

7. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen i andra ärenden än som sägs i 1, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels, om det finns särskilda skäl, för utredning i ärenden som avses i 2 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen i fråga om någon annan än den som utredningen gäller,

8. Migrationsverket och Utlänningsnämnden, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels, om det finns särskilda skäl, för utredning i ärenden som avses i 2 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen i fråga om någon annan än den som utredningen gäller,

9. Statens kriminaltekniska laboratorium, i ärenden om DNA-analys, i fråga om den som ärendet gäller,

10. Statens folkhälsoinstitut, i andra ärenden om tillstånd enligt alkohollagen (1994:1738) än serveringstillstånd, i fråga om den som ärendet gäller och styrelseledamot, verkställande direktör eller firmateknare för denne samt delägare i ett fåmansföretag eller fåmanshandelsbolag som ärendet gäller,

11. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

Vad som sägs i första stycket om en polismyndighet gäller även i fråga om Rikspolisstyrelsen. Förordning (2003:1011).

Myndigheter som har rätt att få uppgifter om brott för vilket åtal väckts

Direktåtkomst

6 § Polismyndigheter, Skatteverket, Tullverket, åklagarmyndigheter, kriminalvårdsmyndigheter och Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter ur misstankeregistret.

Direktåtkomsten skall begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen (1998:621) om misstankeregister eller denna förordning. Förordning (2003:1011).