

Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare

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

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:15

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
<http://www.regeringen.se/sb/d/242/a/3652>

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22311-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Barbro Holmberg

Regeringen beslutade den 11 december 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta ställning till hur rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening skall genomföras i Sverige. Regeringen beslutade därefter, den 18 mars 2004 genom tilläggsdirektiv att utredningen skulle utvidgas till att även ta ställning till hur rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning skall genomföras i svensk rätt. Genom beslut den 9 december 2004 beslutade regeringen att utredningstiden skulle förlängas och att redovisningen av uppdraget skulle delas upp på ett delbetänkande att redovisas senast den 15 mars 2005 och ett slutbetänkande.

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

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

Som sekreterare tjänstgör hovrättsassessorerna Madeleine Westberg och Ann-Louise Roos.

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

Härmed får utredningen överlämna sitt delbetänkande Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15).

Utredningen fortsätter nu sitt arbete.

Stockholm i mars 2005

Bertil Ahnberg

/Ann-Louise Roos

Madeleine Westberg

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	19
Författningsförslag	25
1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	25
2 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	42
3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande	44
4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)	45
5 Förslag till förordning med ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	53
6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket.....	54
1 Inledning	57
1.1 Uppdraget.....	57
1.1.1 Inledning	57
1.1.2 Kommittédirektivet 2003:181 och rådets direktiv om rätt till familjeåterförening	58
1.1.3 Kommittédirektivet 2004:9 och rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning	61

1.1.4	Förhållandet mellan EG-direktiven	64
1.2	Arbetets bedrivande	64
1.3	Delbetänkandets disposition	65
2	Nuvarande förhållanden, m.m.	67
2.1	Allmänt om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.....	67
2.2	Förutsättningar för uppehållstillstånd	68
2.2.1	Inledning.....	68
2.2.2	Uppehållstillstånd på grund av arbete, egenföretagande eller att försörjningen är tryggad på annat sätt.....	69
2.2.3	Uppehållstillstånd för studier eller besök.....	70
2.2.4	Uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	71
2.2.5	Uppehållstillstånd av flyktingskäl eller på grund av annat skyddsbehov och av humanitära skäl	78
2.3	Återkallelse av uppehållstillstånd	80
2.4	Avvisning och utvisning.....	83
2.5	Förfarandet vid handläggning och prövning	85
2.6	Försörjningskrav	89
2.7	Svenskt medborgarskap	93
3	Internationella förpliktelser	95
3.1	Något om beslutsgången inom EU	95
3.2	Europakonventionen.....	96
3.3	Unionsmedborgares rätt till fri rörlighet.....	100
3.4	Europarådets sociala stadga	102
3.5	EG-direktivet angående tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer	103
3.6	EG:s resolution mot skenäktenskap	103
3.7	FN:s barnkonvention.....	104

4	Anhörigkommitténs delbetänkande "Vår anhörig- invandring" (SOU 2002:13).....	107
5	Statistiska uppgifter	113
5.1	Allmänt om invandringen och invandrapopulationen i Sverige	113
5.2	Uppehållstillstånd	115
5.2.1	Antalet uppehållstillstånd och grunden för tillståndet.....	115
5.2.2	Antalet återkallade uppehållstillstånd.....	116
5.3	Antalet ansökningar om svenskt medborgarskap	116
5.4	Handläggningstider.....	117
5.5	Kostnader hos Migrationsverket.....	118
6	Utländska förhållanden	121
7	Personkretsen	135
7.1	Personkretsen som omfattas av familjeåterförenings- direktivet.....	135
7.1.1	Referenspersonen	136
7.1.2	De anhöriga.....	139
7.2	Personkretsen som omfattas av direktivet om varaktigt bosatta.....	140
8	Villkoren för familjeåterförening och för ställning som varaktigt bosatt m.m.....	145
8.1	Allmänna villkor för familjeåterförening.....	145
8.1.1	Inledning	145
8.1.2	Villkoren för familjeåterförening med make eller sambo.....	145
8.1.3	Villkor för familjeåterförening med underåriga barn.....	151
8.1.4	Begränsningar i rätten till familjeåterförening.....	154
8.1.5	Villkoren för flyktingars och andra skyddsbe- hövandes möjligheter till familjeåterförening.....	161

8.2	Allmänna villkor för att beviljas ställning som varaktigt bosatt	165
8.3	Allmänna villkor för att varaktigt bosatt i annan medlemsstat skall få uppehållstillstånd i Sverige	168
8.4	Hänsynen till allmän ordning och säkerhet.....	172
8.5	Hänsynen till folkhälsan	176
8.6	Försörjningskravet i direktivet om varaktigt bosatta.....	178
8.6.1	Bakgrund	178
8.6.2	Historik om försörjningskravet, m.m.	180
8.7	Ett obligatoriskt försörjningskrav som villkor för att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige.....	182
8.7.1	Bakgrund	183
8.7.2	Överväganden och förslag.....	183
8.8	Kravet på försörjningsförmåga för att varaktigt bosatta i annan EU-stat skall få uppehållstillstånd i Sverige.....	193
8.8.1	Bakgrund	193
8.8.2	Överväganden och förslag.....	193
9	Likabehandling.....	203
9.1	Direktiven.....	203
9.2	Likabehandlingsprincipen i EG-rätten.....	205
9.3	Behovet av författningsändringar.....	208
9.4	Behovet av särskilt diskrimineringsförbud	218
10	Återkallelse m.m.	221
10.1	Återkallelse av uppehållstillstånd för familjeåterförening ...	221
10.1.1	Allmän ordning, säkerhet och hälsa.....	221
10.1.2	Villkoren inte längre uppfyllda	222
10.1.3	Bedrägerisituationer.....	223
10.1.4	Referenspersonen flyttar från landet	224
10.1.5	Hänsynstagande till levnadsomständigheter	225
10.2	Återkallelse eller förlust av ställning som varaktigt bosatt	225

10.2.1	Ställning förvärvad genom bedrägeri.....	226
10.2.2	Allmän ordning och säkerhet.....	226
10.2.3	Bortovaro	227
10.2.4	Förenklat förfarande för att återfå ställning som varaktigt bosatt	228
10.2.5	Övriga frågor.....	229
10.3	Återkallande av uppehållstillstånd och återtagande- skyldighet beträffande varaktigt bosatta	229
10.3.1	Återkallande av uppehållstillstånd.....	230
10.3.2	Återtagandeskyldighet	231
10.3.3	Utvisning från unionens territorium.....	233
10.3.4	Permanent bosättningsförbud	234
10.4	Utvisning av varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare.....	234
11	Förfarandet.....	239
11.1	Inledning.....	239
11.2	Handläggning av ansökan enligt familjeåterförenings- direktivet.....	239
11.2.1	Inlämnande och handläggning av ansökan om familjeåterförening	240
11.2.2	Familjeåterförening för flyktingar.....	249
11.3	Ansökan om eller återkallelse av ställning som varaktigt bosatt	250
11.3.1	Inledning	250
11.3.2	Inlämnande och handläggning av ansökan om att få ställning som varaktigt bosatt.....	251
11.3.3	Motivering och underrättelse av beslut om ställning som varaktigt bosatt	253
11.3.4	Handläggning av ansökan från en varaktigt bosatt i annan EU-stat om att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige.....	255
11.4	Ansökan från en varaktigt bosatt i annan EU-stat om att få bosätta sig i Sverige.....	256
11.4.1	Inledning	256
11.4.2	Inlämnande och handläggning av ansökan.....	257
11.4.3	Handläggningstid, motiveringsskyldighet och beslutsunderrättelse.....	259

11.5	Förfarandegarantier enligt familjeåterföreningsdirektivet.....	261
11.5.1	Inledning.....	261
11.5.2	Avslag på ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening eller återkallelse av sådant tillstånd	263
11.5.3	Avvisning och utvisning enligt utlänningslagen.....	267
11.5.4	Utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	269
11.6	Förfarandegarantier enligt direktivet om varaktigt bosatta...	271
11.6.1	Inledning.....	272
11.6.2	Avslag på ansökan om ställning som varaktigt bosatt, återkallelse eller förlust av sådan ställning	273
11.6.3	Utvisning	274
11.6.4	Avslag på ansökan om uppehållstillstånd, återkallelse av sådant tillstånd, avvisning eller utvisning beträffande varaktigt bosatta i annan EU-stat	275
12	Nationell kontaktpunkt	279
13	Ekonomiska konsekvenser	283
13.1	Genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet	283
13.2	Genomförandet av direktivet om varaktigt bosatta	284
14	Ikraftträdande	289
15	Författningskommentar	291
15.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	291
15.2	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	311
15.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande	312
15.4	Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)	313

15.5 Förslaget till förordning med ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	320
15.6 Förslaget till förordning med ändring i förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket	321

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2003:181.....	323
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2004:9.....	335
Bilaga 3 Kommittédirektiv 2004:171.....	347
Bilaga 4 Rådets direktiv 2003/86/EG.....	349
Bilaga 5 Rådets direktiv 2003/109/EG.....	367
Bilaga 6 Kostnadsberäkning av Ernst & Young	393

Förkortningar

a.	Anförda
a.a.	Anförda arbete
AFL	lag (1962:381) om allmän försäkring
AU	Arbetsmarknadsutskottet
bet.	betänkande
dir.	Direktiv
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EES-medborgare	medborgare i EU-stat eller annan stat som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EGF	EG-fördraget/Romfördraget
EU	Europeiska unionen
EUF	Unionsfördraget/Maastrichtfördraget
FL	Förvaltningslagen
FN	Förenta nationerna
HSL	Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
prop.	proposition
PUT	permanent uppehållstillstånd
REG	Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstans
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SIS	Schengens informationssystem
SofL	Socialförsäkringslag (1999:799)
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
TUT	tidsbegränsat uppehållstillstånd
UN	Utlänningsnämnden
UtlF	Utlänningsförordningen (1989:547)
UtlL	Utlänningslagen (1989:529)

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att dels ta ställning till hur rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (nedan kallat familjeåterföreningsdirektivet) skall genomföras i svensk rätt i de delar där det bedömts vara obligatoriskt, dels ta ställning till hur rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (nedan kallat direktivet om varaktigt bosatta) skall genomföras i svensk rätt.

Familjeåterföreningsdirektivet

En princip i familjeåterföreningsdirektivet är att en tredjelandsmedborgare som har en mera permanent bosättning i en EU-stat (den s.k. referenspersonen) skall ha rätt att återförenas med medlemmar i kärnfamiljen. Rätten till återförening förutsätter enligt direktivet att också familjemedlemmarna är tredjelandsmedborgare. För svenska förhållanden innebär det att referensperson för det första skall vara en tredjelandsmedborgare som bor i Sverige med ett permanent uppehållstillstånd eller har beviljats ett sådant tillstånd. Referensperson kan också den vara som har ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat och fått uppehållstillstånd i Sverige eller har uppehållstillstånd här såsom anhörig till en sådan person. Till kärnfamiljen hör make (varmed också avses registrerad partner), sambo och barn (varmed också avses adoptivbarn) under 18 år. För att uppfylla direktivets krav föreslår utredningen att i utlänningslagen (1989:529) införs bestämmelser som innebär en rätt för make eller sambo att få uppehållstillstånd på grund av anknytning till referenspersonen. Barn under 18 år, som är ogifta, och är barn till referenspersonen, maken eller sambon skall också ha en sådan rätt. Upphållstillståndet skall ha en giltighet på minst ett år. När det gäller nyetablerade förhållanden

föreslår utredningen att den nuvarande ordningen med uppskjuten invandringsprövning för dessa s.k. snabba anknytningar även i fortsättningen skall gälla för tredjelandsmedborgare. Med hänsyn till familjeåterföreningsdirektivet måste det tidsbegränsade uppehållstillståndet som ges under provotiden ha en giltighetstid på minst ett år.

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

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

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

En anhörig tredjelandsmedborgare som fått ett uppehållstillstånd kan få det återkallat enligt gällande bestämmelser i 2 kap. 9–12 §§ utlänningslagen. Möjligheten att enligt 2 kap. 11 § första stycket 2 återkalla uppehållstillstånd på grund av utlänningsens levnadssätt föreslår utredningen dock bli borttaget.

Enligt familjeåterföreningsdirektivet skall vissa förfarandegarantier gälla för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare. I stort skall samma förfaranderegler i förvaltningslagen (1986:223) och utlänningslagen gälla som nu tillämpas i tillståndsärenden. Utredningen föreslår emellertid att en bestämmelse införs i 11 kap. 3 § utlänningslagen om att Migrationsverket skall iaktta en frist om nio månader inom vilken beslut efter ansökan

om uppehållstillstånd för familjeåterförening skall meddelas sökanden. Vidare föreslås en bestämmelse bli införd i samma paragraf som innebär ett skriftligt formkrav för beslut rörande uppehållstillstånd i allmänhet.

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

Direktivet om varaktigt bosatta

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

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

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

De rättigheter som en varaktigt bosatt i Sverige, enligt EG-direktivet, skall åtnjuta så länge han eller hon bor i Sverige är i princip inte

mera långtgående än de som redan gäller för den som har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Skillnaden är att tredjelandsmedborgaren får en rätt att bosätta sig en annan EU-stat för att exempelvis arbeta.

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

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

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

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

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

Summary

The remit

The remit of the inquiry has been to take a position on how the sections considered to be obligatory of the Council Directive 2003/86 EC on the right to family reunification (referred to below as the Family Reunification Directive) are to be implemented in Swedish law and to take a position on how the Council Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (referred to below as the Long-term Residents Directive) is to be implemented in Swedish law.

The Family Reunification Directive

One of the principles of the Family Reunification Directive is that a third country national who has a more permanent residence in an EU state (the so-called sponsor) is entitled to be reunited with members of his/her nuclear family. According to the Directive, the right to reunification is conditional on the family members also being third country nationals. In the case of Sweden, this means that the sponsor must firstly be a third country national who lives in Sweden with a permanent residence permit, or who has been granted such a permit. The sponsor may also be a person who has status as a long-term resident in another EU state and who has been granted a residence permit in Sweden or who has a residence permit here as a relative of such a person. "Nuclear family" refers to the spouse (including a registered partner), cohabitee and children (including adoptive children) under 18 years of age. In order to comply with the requirements of the Directive, the inquiry proposes that provisions be incorporated into the Aliens Act (1989:529) to the effect that a spouse or cohabitee is entitled to a residence permit on grounds of personal ties with the sponsor. Children under 18, who are unmarried and

children of the sponsor, spouse or cohabitee are also to have this right. The residence permit is to be valid for at least one year. With regard to newly established relationships, the inquiry proposes that the current procedure entailing deferral of immigrant status for so-called short-term ties continue to apply for third country nationals in the future. With reference to the Family Reunification Directive, the temporary residence permit given during the trial period must be valid for at least one year.

It is proposed to incorporate the provisions detailing the conditions for granting residence permits in the above cases by means of new wording in Chapter 2, Section 4, subsections 2 and 3 of the Aliens Act.

Special provisions are to apply to minor refugee children or children otherwise in need of protection staying in Sweden with residence permits under Chapter 3, Section 4 of the Aliens Act (cf. Chapter 3, Sections 2 and 3 of the same Act) and who are unaccompanied by an adult. The inquiry proposes that a provision be incorporated into Chapter 2, Section 4, subsection 4 of the Aliens Act to the effect that the parents of these children are entitled to be granted residence permits.

Certain exceptions to the principle rule in Chapter 2, Section 4 of the Aliens Act, to the effect that residence permits are to be given to relatives in the nuclear family, are to apply. These exceptional situations are detailed in a new rule, Chapter 2, Section 4 a of the Aliens Act. An application for a residence permit may be rejected if the sponsor does not cohabit with his/her spouse or cohabitee or does not intend to do so; if it is a matter of a polygamous household; if the sponsor, spouse or cohabitee is a minor; if the applicant for instance has misled or submitted incorrect information in the application for a residence permit; or if it is a matter of a marriage or partnership of convenience. In addition to these exceptions, permits may be refused if the applicant is considered to represent a threat to public order or security. The latter exception is given in a new wording of Chapter 2, Section 4 c of the Aliens Act. This concept replaces the examination that takes place under the current provision in Chapter 2, Section 4, subsection 4 of the same Act under which the applicant is required to lead a respectable life in order to be granted a residence permit.

A residence permit granted to a relative who is a third country national may be revoked under the current provisions of Chapter 2, Sections 9–12 of the Aliens Act. However, the inquiry proposes

that the possibility of revoking a residence permit on the grounds of the alien's way of life, under Chapter 2, Section 11, subsection 1.2, be removed.

Under the Family Reunification Directive, certain procedural guarantees are to apply for processing cases relating to residence permits for third country nationals. Generally speaking the same rules of procedure under the Administrative Procedure Act (1986:223) and the Aliens Act are to apply as those currently applying to permit cases. However, the inquiry proposes that a provision be incorporated into Chapter 11, Section 3 of the Aliens Act under which the Swedish Migration Board must observe a nine-month time limit within which a decision on an application for a residence permit for family reunification must be notified to the applicant. It is also proposed that a provision be incorporated into the same Section to the effect that there must be written criteria for decisions regarding residence permits in general.

The inquiry's proposals in connection with the implementation of the Family Reunification Directive are not considered to involve increased costs for society or for the individual.

The Long-term Residents Directive

This EC Directive introduces a new legal entity, that of long-term resident third country national, into Swedish law. If a third country national has permanently resided in an EU state for five years, he or she may, on application, be granted special status – that of a long-term resident in that country. With this status, a third country national is to be assured of certain rights in that country. Under this Directive, the long-term resident is also entitled to free movement in the EU. This means that new provisions must be introduced into Swedish law.

The inquiry proposes that a new chapter, Chapter 1 a, is included in the Aliens Act, regulating the conditions for status of long-term resident in Sweden. The status of long-term resident must primarily be granted to a person who has a residence permit to reside in Sweden and who has lived here for at least five years, without a lengthy period of absence. For particular, specially defined categories an exception is made to the requirement for a residence permit to reside in this country. Refugees and other persons in need of protection are exempted from being able to obtain the status of long-term resident.

To be granted status as a long-term resident, an applicant must show that he/she is able to support him/herself. He or she may not constitute a threat to public order or security

Status of long-term resident in Sweden that has been granted may be revoked if the long-term resident has deliberately submitted incorrect information of significance for obtaining this status or has deliberately withheld information of significance. This status may also be revoked if the long-term resident has been expelled from the country; represents a threat to public order; settles outside the territory of Sweden for more than one year or outside the Union for more than six years; or is granted the status of long-term resident in another EU state.

According to the EC Directive, the rights that a long-term resident of Sweden shall enjoy so long as he or she lives in Sweden are in principle not more generous than those applying to a person with a permanent residence permit in Sweden. The difference is that a third country national is entitled to settle in another EU state, in order to work, for example.

Third country nationals who are granted the status of long-term resident in another EU state can likewise choose to move to Sweden. The inquiry proposes provisions to regulate the conditions under which they will be able to obtain a residence permit in Sweden. These provisions mean that third country nationals with the status of long-term residents in another EU state and their relatives will be given the same opportunities to obtain residence permits as EEA citizens. In this connection, it will be possible to refuse a residence permit if the alien represents a threat to public order or security.

Residence permits for long-term residents from another EU state may be revoked on the same grounds applying to the revocation of residence permits for EEA members. A new provision of the Aliens Act is proposed to the effect that a person having the status of long-term resident in another EU state may be expelled from the Union's territory if he or she represents a serious threat to public order and security.

The Long-term Residents Directive prescribes certain procedural guarantees with regard to cases relating to status as a long-term resident in Sweden and residence permits for long-term residents in other EU states. In addition to the Administrative Procedure Act, the appropriate sections of the rules of the Aliens Act on the processing of residence permit cases should also apply to these new cases. The inquiry proposes that provisions are introduced into the

Aliens Act to the effect that the Swedish Migration Board must observe certain time limits for notification of a decision in these cases, that decisions should be given to the applicant in writing and contain the reasons for the decision.

It is proposed that the Swedish Migration Board be the national contact point on issues relating to long-term residents, in accordance with the EC Directive.

The number of applications for the status of long-term resident in Sweden will not be high. The inquiry does not expect that immigration as a result of the new status will be so extensive that it will entail noticeable consequences for Swedish society. The increase in the number of persons immigrating to Sweden as a result of the Directive may be estimated at about 500 persons per year. This immigration may be expected to lead to a certain surplus in public finances.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529),
dels att nuvarande 2 kap. 4, 4 a, 4 b, 4 c, 4 d och 4 e §§ skall be-
tecknas 4 b, 4 d, 4 e, 4 f, 4 g och 4 h §§,
dels att den nya 4 b, 4 e, 4 g och 4 h §§ skall ha följande lydelse,
dels att 2 kap. 4, 4 a, 4 c, 5, 7, 11 och 14 §§, 7 kap. 3 §, 11 kap. 3 och
6 §§ samt rubriken närmast före 11 kap. 3 § skall ha följande lydelse,
dels att det skall införas ett nytt kapitel, 1 a kap. samt nya bestäm-
melser, 1 kap. 1 a §, 2 kap. 2 a och 3 a §§ samt 4 kap. 11 a § av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 a §

*Med tredjelandsmedborgare av-
ses i denna lag en person som inte
är svensk medborgare, medborgare
i en EES-stat eller i Schweiz.*

1 a kap.

1 §

*I detta kapitel finns bestäm-
melser om ställning som varaktigt
bosatt enligt rådets direktiv
2003/109/EG av den 25 novem-
ber 2003 om varaktigt bosatta
tredjelandsmedborgares ställning.*

2 §

Tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller har ställning som varaktigt bosatt i EU-stat och uppehållstillstånd i Sverige skall, om förutsättningarna i 3–5 §§ är uppfyllda, efter ansökan få ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Detsamma skall gälla tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd i Sverige såsom anhörig till person med ställning som varaktigt bosatt i EU-stat.

Denna bestämmelse är inte tillämplig på utlänningar som avses i 3 kap. 2 och 3 §§.

3 §

För att få ställning som varaktigt bosatt skall den sökande oavbrutet ha vistats i Sverige under minst fem år omedelbart före inlämnandet av ansökan samt under denna tid ha haft

- 1. uppehållstillstånd för bosättning,*
- 2. annat uppehållstillstånd syftande till bosättning,*
- 3. ställning som varaktigt bosatt i EU-stat och uppehållstillstånd i Sverige, eller*
- 4. uppehållstillstånd i Sverige såsom anhörig till person med ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat.*

Vid beräkningen av vistelsens längd får vistelse i Sverige av utslutande tillfälliga skäl eller för studier inte beaktas.

Bortovaro under kortare tid än

sex månader i följd och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden skall inte betraktas som avbrott i vistelsen.

4 §

För att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall sökanden visa att hans eller hennes försörjning är tryggad. Villkoret skall anses uppfyllt om det finns tillgång till stabila och regelbundna försörjningsmedel så att sökanden eller sökandens familjemedlemmar inte behöver ta i anspråk behovsprövat ekonomiskt stöd av allmänna medel för att tillgodose grundläggande behov för livsuppehållet och bostadskostnaden.

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

5 §

För att få ställning som varaktigt bosatt får den sökande inte utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

6 §

För den som fått ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall ett EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta utfärdas.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Migrationsverket får meddela närmare föreskrifter om EG-uppehållstillstånd.

7 §

Ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall återkallas om den varaktigt bosatte

– medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få ställningen eller medvetet förtigt omständigheter av sådan betydelse,

– utvisats ur riket,

– utgör ett hot mot allmän ordning,

– vistas utanför Europeiska gemenskapens territorium under tolv månader i följd,

– vistas utanför Sveriges territorium under sex år, eller

– får ställning som varaktigt bosatt i annat land.

8 §

Den som förlorat sin ställning som varaktigt bosatt på grund av bortovaro kan återfå den efter ansökan utan att uppfylla vistelsekraven i 3 § om han eller hon uppfyller kraven för att få uppehållstillstånd för bosättning och om villkoren i 4 och 5 §§ är uppfyllda.

2 kap.

2 a §

Med referensperson avses i 2 kap. 4 och 4 a §§ en tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige eller har ställning som varaktigt bosatt i EU-stat och uppehållstillstånd i Sverige med en giltighetstid på minst ett år eller är anhörig till

sådan person och har uppehållstillstånd här med sådan giltighetstid.

3 a §

En tredjelandsmedborgare som enligt 1 a kap. 2 § har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som på grund av bortovaro förlorat sitt uppehållstillstånd skall ges ett nytt uppehållstillstånd om han eller hon återvänder för att bosätta sig i Sverige.

4 §

I 1 kap. 1 a § och 2 a § detta kapitel finns bestämmelser om vad som avses med tredjelandsmedborgare och referensperson. I andra-fjärde styckena denna paragraf finns bestämmelser om uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare i vissa fall.

Uppehållstillstånd skall ges till

1. en tredjelandsmedborgare som är gift med eller sambo till referenspersonen,

2. en tredjelandsmedborgare som är under 18 år, ogift och som är barn till referenspersonen och referenspersonens make eller sambo eller till någon av dessa, eller

3. en ogift tredjelandsmedborgare som är under 18 år och som avses bli adopterad av referenspersonen och referenspersonens make gemensamt eller någon av dessa eller av referenspersonens sambo och adoptionsbeslutet avses komma att meddelas av svensk domstol. Uppehållstillstånd som meddelas enligt 1 och 2 skall ha en giltig-

hetstid på minst ett år.

Om en tredjelandsmedborgare

a) är gift med eller sambo till referenspersonen utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller

b) har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med referenspersonen skall,

om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att bevilja tillstånd, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år ges vid första beslutstillfället. Ett uppehållstillstånd av samma omfattning skall ges till sökandens barn under 18 år vid en prövning enligt 4 b § första stycket. 4 h § skall ha motsvarande tillämpning med undantag av att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall ha en giltighetstid på minst ett år.

Upphållstillstånd skall ges till tredjelandsmedborgare som är förälder till en referensperson som är flykting enligt 3 kap. 2 § eller annan skyddsbehövande enligt 3 kap. 3 §, är under 18 år, ogift och är utan medföljande vuxen.

4 a §

Upphållstillstånd får vägras i de fall som avses i 4 § om

1. makarna eller samborna i det fall som avses i 4 § andra stycket 1 inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt,

2. referenspersonen också är gift med eller sambo till annan och sammanlever med den personen i

Sverige eller sökanden är gift med eller sambo till annan i de fall som avses i 4 § andra stycket 1 och tredje stycket,

3. referenspersonen eller maken eller sambon är under 18 år i de fall som avses i 4 § andra stycket 1 eller tredje stycket,

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

5. ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts eller en adoption vidtagits utslutande i syftet att ge tredjelandsmedborgaren rätt till uppehållstillstånd.

I 4 c § finns bestämmelser om att uppehållstillstånd får vägras om tredjelandsmedborgaren utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

4 §¹

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,

4 b §

Uppehållstillstånd får i andra fall än som avses i 4 § andra och fjärde styckena 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,

¹ Senaste lydelse 2001:201.

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

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 att föra en hederlig vandel.

besök.

Uppehållstillstånd får *i andra fall än som avses i 4 § tredje stycket* 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.

4 c §

Uppehållstillstånd enligt detta kapitel får vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

4 a §²

På ansökan av förundersökningsledaren får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges en utlänning som vistas här, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras.

4 d §

² Senaste lydelse 2004:206.

4 b §³

Om det med hänsyn till *utlänningens förväntade levnadssätt* råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges.

4 e §

Om det med hänsyn till *allmän ordning eller säkerhet* råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges.

4 c §⁴

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn under 18 år som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

4 f §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får vidare ges ett barn under 18 år eller till en man om det behövs för att genomföra en faderskapsutredning.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd getts ett barn enligt första eller andra stycket, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till barnets vårdnadshavare.

4 d §⁵

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.

4 g §

En utlänning som med stöd av 4 b § 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 b § första stycket.

4 e §⁶

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.

4 b §

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

³ Senaste lydelse 1995:773.

⁴ Senaste lydelse 1996:1379.

⁵ Senaste lydelse 2000:292.

⁶ Senaste lydelse 2000:292.

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.

En utlänning med familjeanknytning enligt 4b § 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.

5 §⁷

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

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 § *tredje stycket eller 4 b § andra stycket*,

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

5. det annars finns synnerliga

⁷ Senaste lydelse 2004:206.

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.

skäl.

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

– utlänningen enligt 4 § andra – fjärde styckena eller 4 b § första stycket 1, 2, 2 a, 3 eller 4 eller 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.

7 §⁸

Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av Migrationsverket. Beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av Utrikesdepartementet.

Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Migrationsverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om sådana tillstånd.

Regeringen får ge ett organ som är knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering.

Beslut om visering, uppehållstillstånd, *ställning som varaktigt bosatt* och arbetstillstånd meddelas av Migrationsverket. Beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av Utrikesdepartementet.

11 §⁹

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

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, eller

⁸ Senaste lydelse 2000:292.

⁹ Senaste lydelse 1996:1379.

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.

2. 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.

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.

14 §¹⁰

Utöver vad som följer av 2 a kap. 3 § får regeringen meddela föreskrifter om

1. uppehållstillstånd för studier eller besök, och
2. uppehållstillstånd av humanitära skäl.

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

Regeringen får också meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd får ges och återkallas avseen-

¹⁰ Senaste lydelse 2002:1111

de tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i annan EU-stat och anhörig till sådan utlännning.

4 kap.

11 a §

En tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat och som vistas i Sverige får utvisas från gemenskapens territorium om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Utvisning enligt denna paragraf får beslutas av den domstol som handlägger brottmålet i samband med att tredjelandsmedborgaren döms för brott.

Vid prövningen av om utvisning skall ske skall domstolen beakta hur länge bosättningen inom gemenskapens territorium varat, tredjelandsmedborgarens ålder, följderna för tredjelandsmedborgaren och dennes familjemedlemmar samt banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet.

En dom eller ett beslut om utvisning från gemenskapens territorium skall innehålla förbud för tredjelandsmedborgaren att återvända till territoriet under viss tid eller utan tidsbegränsning.

Innan beslut enligt denna paragraf fattas skall yttrande i frågan inhämtas från Migrationsverket som skall samråda med den stat i vilken tredjelandsmedborgaren har

sin ställning som varaktigt bosatt.

7 kap.

3 §¹¹

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om återkallelse av ett uppehållstillstånd får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningen överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning.

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd *eller om att få ställning som varaktigt bosatt* eller om återkallelse av ett uppehållstillstånd *eller av ställning som varaktigt bosatt* får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningen överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning.

Utlänningsnämnden består av ordförande och övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare för ordförande utses av regeringen. Ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet.

11 kap.

Motivering av beslut

Motivering av beslut, m.m.

3 §¹²

Bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen om motivering av beslut gäller även för beslut som meddelas i ärenden enligt denna lag, om inte något annat följer av andra eller tredje stycket.

Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd skall alltid innehålla de skäl som ligger till grund för be-

Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd *eller om ställning som varaktigt bosatt* skall alltid inne-

¹¹ Senaste lydelse 2000:292.

¹² Senaste lydelse 2001:60.

slutet.

hålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Vid beslut om visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning 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, utan att vara medborgare i ett EES-land eller i Schweiz, har dock alltid rätt till motivering av ett beslut om visering om det går honom emot.

I ett ärende om uppehållstillstånd eller om ställning som varaktigt bosatt skall sökanden skriftligen underrättas om det beslut varigenom ärendet avgörs.

I ett ärende om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § eller som rör familjeåterförening mellan tredjelandsmedborgare enligt 2 kap. 4 b § första stycket 3 eller 4, skall sökanden få underrättelse om det beslut varigenom ärendet avgörs senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in. Om särskilda skäl föreligger får tiden förlängas.

I ett ärende om att få ställning som varaktigt bosatt enligt 1 a kap. skall sökanden få underrättelse om det beslut varigenom ärendet avgörs senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in. Om särskilda skäl föreligger får tiden förlängas. Av underrättelsen skall framgå innebörden av att ha ställning som varaktigt bosatt.

I ett ärende där en varaktigt bosatt i annan EU-stat ansökt om att få uppehållstillstånd skall underrättelse ske av det beslut varigenom ärendet avgörs senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in. Tiden får förlängas

med högst tre månader om det föreligger särskilda skäl. Sökanden skall i sådant fall få upplysning om att tiden kommer att förlängas.

Vad som sagts i sjunde stycket gäller även när familjemedlemmar till en varaktigt bosatt i annan EU-stat ansöker om uppehållstillstånd.

6 §¹³

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

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

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

Denna lag träder i kraft den

¹³ Senaste lydelse 2000:292.

2 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § och rubriken närmast före 1 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Medborgare i annat EU/EES-land eller Schweiz *Utländska medborgare som jämställs med svenska*

4 §¹⁴

Utländska medborgare som på grund av anställning eller etablering som egenföretagare här i landet kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från

1. EG-rätten,
2. avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), eller
3. avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan, och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer,

skall när det gäller rätt till studiestöd enligt denna lag jämföras med svenska medborgare under de förutsättningar som anges i föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detsamma gäller make, sambo och barn samt andra familjemedlemmar till sådana utländska medborgare.

Utländska medborgare med ställning som varaktigt bosatta i Sverige eller i annan EU-stat, som är bosatta i Sverige och som kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EG-rätten skall vid studier i Sverige när det gäller rätt till studiestöd enligt denna lag jämföras med svenska medborgare under de förutsättningar som anges i före-

¹⁴ Senaste lydelse 2001:67

skrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Rekryteringsbidrag får lämnas till studerande som är utländsk medborgare om han eller hon på grund av anställning eller etablering som egenföretagare här i landet kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från

1. EG-rätten,
2. avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), eller
3. avtalet om fri rörlighet för personer mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan, och Schweiz å andra sidan.

Detsamma gäller make, sambo och barn samt andra familjemedlemmar till sådana utländska medborgare.

Utöver vad som följer av första stycket får rekryteringsbidrag lämnas till studerande som inte är svensk medborgare, om den studerande

1. är bosatt i Sverige, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Rekryteringsbidrag får också lämnas till en utländsk medborgare med ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller annan EU-stat, som bor i Sverige och som kan härleda rättigheter från EG-rätten.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (1989:547)

dels att 3 kap. 2 a, 5, 5a, 5b, 5 c och 7 a §§ samt 4 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas två nya paragrafer, 3 kap. 3 och 10 §§, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 a §¹⁵

För en utlänning som är medborgare i en stat som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz skall den uppehållstillståndsfria tiden alltid räknas från inresan i Sverige. En sådan utlänning har även rätt att vistas i Sverige utan uppehållstillstånd om han eller hon har en anställning här men är bosatt inom en annan stat som omfattas av EES-avtalet eller Schweiz, dit utlänningen vanligtvis återvänder minst en gång i veckan.

För en utlänning som är medborgare i en stat som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz *eller har ställning som varaktigt bosatt i EU-stat* skall den uppehållstillståndsfria tiden alltid räknas från inresan i Sverige. En sådan utlänning har även rätt att vistas i Sverige utan uppehållstillstånd om han eller hon har en anställning här men är bosatt inom en annan stat som omfattas av EES-avtalet eller Schweiz, dit utlänningen vanligtvis återvänder minst en gång i veckan.

3 §¹⁶

Närmare föreskrifter om bestämmande av kravet på försörjningsförmågan som avses i 1 a kap. 4 § utlänningslagen (1989:529) meddelas av Migrationsverket.

¹⁵ Senaste lydelse 2002:146.

¹⁶ Tidigare 3 § upphävd genom 1997:677.

5 §¹⁷

Tidsbegränsade uppehållstillstånd får inte beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller, om inte utlänningen

- 1) är medborgare i ett land som ingår i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
- 2) är medborgare i Schweiz,
- 3) är en sådan anhörig som avses i 3 kap. 5 b §, eller
- 4) det annars föreligger särskilda skäl.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd får inte beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller, om inte utlänningen

- 1) är medborgare i ett land som ingår i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
- 2) är medborgare i Schweiz,
- 3) är en sådan anhörig som avses i 3 kap. 5 b § *första till fjärde styckena*, eller
- 4) det annars föreligger särskilda skäl.

5 a §¹⁸

Uppehållstillstånd skall beviljas en utlänning som visar upp ett giltigt pass eller identitetskort, är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz och som inte enligt 1 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529) är undantagen från kravet på uppehållstillstånd. För att beviljas uppehållstillstånd måste utlänningen uppfylla villkoren i något av andra till sjunde eller tionde styckena.

Arbetstagare som har ett anställningsbevis och egna företagare som genom en handling kan visa att de är egna företagare skall beviljas uppehållstillstånd för fem år. Uppehållstillståndet kan förnyas. För arbetstagare gäller att om anställningstiden överstiger tre månader men understiger tolv månader, får uppehållstillstånd beviljas under anställningens varaktighet.

De som tillhandahåller eller tar emot tjänster och kan styrka detta genom en handling skall beviljas uppehållstillstånd för den tid som tjänsten utförs.

Egna företagare som har upphört med sin verksamhet skall beviljas uppehållstillstånd för fem år och kunna få tillståndet automatiskt förnyat förutsatt att de

- har uppnått 65 års ålder när de upphör med sin verksamhet, bedrivit sin verksamhet i Sverige under de närmast föregående tolv månaderna och varit bosatta i Sverige i tre år, eller

¹⁷ Senaste lydelse 2002:146.

¹⁸ Senaste lydelse 2004:286.

- slutar sin verksamhet på grund av en bestående arbetsoförmåga och utan avbrott har bott i Sverige under minst två år, eller
- slutar sin verksamhet på grund av arbetsoförmåga som är en följd av ett olycksfall i arbetet eller en yrkessjukdom som berättigar till pension som helt eller delvis betalas av en svensk institution, eller
- efter tre års oavbruten verksamhet och bosättning i Sverige har fortsatt sin verksamhet i en annan EES-stat eller Schweiz och behållit sin bostad i Sverige till vilken de återvänt minst en gång i veckan.

Egna företagare för vilka fjärde stycket inte gäller och pensionerade arbetstagare för vilka inte gäller kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där skall beviljas uppehållstillstånd för fem år. Detta förutsatt att de får en pension som är tillräcklig för uppehållet och, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Ett uppehållstillstånd får omprövas efter de första två årens bosättning. Det skall kunna förnyas efter fem år.

Studerande skall beviljas uppehållstillstånd för den tid som utbildningen varar. Om utbildningen pågår längre än ett år får uppehållstillstånd beviljas för ett år i taget. Uppehållstillståndet kan förnyas. För att få uppehållstillstånd skall de studerande vara inskrivna vid en erkänd utbildningsanstalt och försäkra att de har tillräckliga egna medel för sin försörjning samt, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Övriga medborgare i ett EES-land eller Schweiz skall beviljas uppehållstillstånd för fem år, om de har tillräckliga medel för sin försörjning och, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Ett uppehållstillstånd får omprövas efter de första två årens bosättning. Det kan förnyas efter fem år.

Arbetstagare som nämns i andra stycket skall inte få sitt uppehållstillstånd återkallat bara därför att de antingen inte längre är anställda, om orsaken är att de är tillfälligt oförmögna att arbeta på grund av sjukdom eller olycksfall, eller de är ofrivilligt arbetslösa och detta bekräftats av arbetsförmedlingen. När uppehållstillståndet första gången förnyas får tillståndstiden begränsas. Den får dock inte bli kortare än tolv månader om arbetstagaren varit ofrivilligt arbetslös längre än tolv månader i följd.

Rätten för egna företagare att efter avslutad verksamhet få uppehållstillstånd enligt fjärde stycket påverkas inte, om de vistats utanför Sverige högst tre månader om året eller om de lämnat Sverige för att göra militärtjänst. Rätten påverkas inte heller av att en företagare efter avslutad verksamhet under högst två år vistas utomlands.

Uppehållstillstånd skall beviljas medborgare i Schweiz under de förutsättningar som sägs i artikel 2 i Kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där.

Vad som föreskrivs i denna paragraf skall också gälla utlänning som visar upp ett giltigt pass och har ställning som varaktigt bosatt i en EU-stat.

5 b §¹⁹

Uppehållstillstånd skall beviljas en utlänning som på något sätt enligt denna paragraf är anhörig till en medborgare i en EES-stat och som inte omfattas av bestämmelserna i 5 a § eller enligt 1 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529) är undantagen från kravet på uppehållstillstånd. Uppehållstillståndet beviljas i samma omfattning som för den medborgare i EES-staten som utlänningen har anknytning till mot uppvisande av giltigt pass eller identitetskort, släktskapsintyg eller intyg om att utlänningen är beroende av medborgaren i EES-staten eller dennes maka eller make. Utlänningen skall i förekommande fall också visa upp de handlingar eller bevis som krävs för att styrka vad som anges under 1–5 samt stå i följande släktskapsförhållande till en medborgare i en EES-stat som nämns i

- 1) 5 a § andra och tredje stycket:
 - maka eller make,
 - deras barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning, och
 - släktingar i närmast föregående led till medborgaren i EES-staten eller dennes maka eller make och som är beroende av dem för sin försörjning,
- 2) 5 a § fjärde stycket:
 - maka eller make,

¹⁹ Senaste lydelse 2002:146.

– deras barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning, och

– släktingar i närmast föregående led till medborgaren i EES- staten eller dennes maka eller make,

3) 5 a § femte stycket:

– maka eller make,

– deras barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning, och

– släktingar i närmast föregående led till medborgaren i EES- staten eller dennes maka eller make och som är beroende av dem för sin försörjning; förutsättningen är att de har tillräckliga medel för sin försörjning och, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

4) 5 a § sjätte stycket:

– maka eller make, och

– deras barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning och, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

5) 5 a § sjunde stycket:

– maka eller make,

– deras barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning, och

– släktingar i närmast föregående led till medborgaren i EES- staten eller dennes maka eller make och som är beroende av dem för sin försörjning; förutsättningen är att de, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Uppehållstillstånd för anhöriga som anges i första stycket 2 är giltiga även efter företagarens död och kan förnyas. Om företagaren avlider innan han förvärvat rätt till ett sådant uppehållstillstånd som anges i 5 a § fjärde stycket skall företagarens anhöriga ändå ha rätt till uppehållstillstånd, om företagaren vid sin död varit bosatt i Sverige i minst två år eller om hans död var följden av ett olycksfall i arbetet eller en yrkessjukdom. För företagarens anhöriga skall bestämmelsen i 5 a § nionde stycket tillämpas.

En utlänning som på ett sätt som nämns i första stycket är anhörig till en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge och som inte själv är medborgare i något av dessa länder skall beviljas uppehållstillstånd i fem år under förutsättning att den medborgare som

utlänningen har anknytning till uppfyller villkoren i något av 5 a § andra till sjunde styckena. Ett uppehållstillstånd kan förnyas.

Upphållstillstånd skall på sätt som sägs i artikel 3 i bilaga I till avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer beviljas en utlänning som är anhörig till en medborgare i Schweiz.

Vad som föreskrivits i första stycket angående uppehållstillstånd för anhörig till en medborgare i en EES-stat skall gälla även för anhörig till utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en EU-stat under förutsättning att familjen redan var bildad i den första staten. Anhörig enligt detta stycke skall uppvisa giltigt pass för att få uppehållstillstånd.

5 c §²⁰

Upphållstillstånd får återkallas för en sådan utlänning som nämns i 5 a § första stycket och som grundar sin rätt till vistelse här på avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, om utlänningen inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här. Detta gäller utöver vad som föreskrivs i 2 kap. 9–11 §§ utlänningslagen (1989:529). Upphållstillstånd för familjemedlem som nämns i 5 b § får återkallas, om anknytningen till medborgaren i EES-staten eller Schweiz bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

Första stycket gäller även uppehållstillstånd för utlänning med ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat och familjemedlemmar med uppehållstillstånd enligt 5 b § femte stycket.

²⁰ Senaste lydelse 2002:146.

7 a §²¹

Utöver i de fall som föreskrivs i 2 kap. 5 § andra och tredje stycket utlänningslagen (1989:529) skall en ansökan om uppehållstillstånd kunna bifallas, även om ansökan görs eller prövas när utlänningen befinner sig i Sverige, om ansökan görs av en utlänning som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. Detsamma gäller för ansökan som görs av en medlem av en sådan utlännings familj som anges i 5 b §.

Utöver i de fall som föreskrivs i 2 kap. 5 § andra och tredje stycket utlänningslagen (1989:529) skall en ansökan om uppehållstillstånd kunna bifallas, även om ansökan görs eller prövas när utlänningen befinner sig i Sverige, om ansökan görs av en utlänning som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz *eller har ställning som varaktigt bosatt i EU-stat*. Detsamma gäller för ansökan som görs av en medlem av en sådan utlännings familj som anges i 5 b §.

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

10 §

Bevis om EG-uppehållstillstånd enligt 1 a kap. 6 § utlänningslagen (1989:529) skall föras in i utlänningens pass eller någon annan handling. Det skall utfärdas i enlighet med reglerna och standardmodellen i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land.

²¹ Senaste lydelse 2002:146.

4 kap.**1 §²²**

En utlänning som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz är undantagen från kravet på arbetstillstånd.

En utlänning som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz *eller har ställning som varaktigt bosatt i EU-stat* är undantagen från kravet på arbetstillstånd.

Undantag från kravet på arbetstillstånd gäller även, oavsett medborgarskap, maka eller make eller sambo till sådan utlänning som sägs i första stycket samt deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning.

Denna lag träder i kraft den

²² Senaste lydelse 2002:146.

5 Förslag till förordning med ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 10 § och rubriken närmast före 1 kap. 10 § studiestödsförordningen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Medborgare i annat EU/EES-land eller Schweiz

Utländska medborgare som jämfästas med svenska

10 §²³

Centrala studiestödsnämnden får meddela föreskrifter om de förutsättningar som skall finnas för att utländska medborgare som avses i 1 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395) och deras makar, sambor, barn och andra familjemedlemmar skall jämfästas med svenska medborgare i fråga om studiestöd enligt studiestödslagen.

Centrala studiestödsnämnden får meddela föreskrifter om de förutsättningar som skall finnas för att utländska medborgare som avses i 1 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395) skall jämfästas med svenska medborgare i fråga om studiestöd enligt studiestödslagen.

Denna lag träder i kraft den

²³ Senaste lydelse 2002:258

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs att 3 § förordning (2004:294) med instruktion för Migrationsverket skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Migrationsverket skall

1. svara för överföring av organiserat uttagna flyktingar m.fl.,

2. besluta om statlig ersättning till kommuner och landsting för insatser inom mottagandet av asylsökande m.fl.,

3. föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning som behövs för verksamheten,

4. ta fram och vidareutveckla prognosmodeller och analyser rörande verkets ansvarsområden,

5. löpande följa och utvärdera verksamheten samt verka för att handläggningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är författningssenlig och effektiv samt att beslutsfattandet är förutsebart och enhetligt,

6. vara kontaktmyndighet i frågor som rör Eurodac som inrättats enligt rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen.

Föreslagen lydelse

3 §

Migrationsverket skall

1. svara för överföring av organiserat uttagna flyktingar m.fl.,

2. besluta om statlig ersättning till kommuner och landsting för insatser inom mottagandet av asylsökande m.fl.,

3. föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning som behövs för verksamheten,

4. ta fram och vidareutveckla prognosmodeller och analyser rörande verkets ansvarsområden,

5. löpande följa och utvärdera verksamheten samt verka för att handläggningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är författningssenlig och effektiv samt att beslutsfattandet är förutsebart och enhetligt,

6. vara kontaktmyndighet i frågor som rör Eurodac som inrättats enligt rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen, *och*

7. vara nationell kontaktpunkt i frågor som rör varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare i enlighet med rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Denna lag träder i kraft den

1 Inledning

1.1 Uppdraget

1.1.1 Inledning

Utredningens uppdrag grundar sig på de kommittédirektiv som redovisas i *bilaga 1–3*. Det första kommittédirektivet (dir. 2003:181) omfattar riktlinjer för att införliva EG-direktivet 2003/86/EG (*bilaga 4*) i svensk rätt. Genom ett tilläggsdirektiv (dir. 2004:9) har uppdraget utökats med att också införliva EG-direktivet 2003/109/EG (*bilaga 5*). Därefter har utredningen genom ytterligare ett tilläggsdirektiv (dir. 2004:171) fått i uppdrag att i ett delbetänkande lämna vissa förslag som är obligatoriska enligt EG-direktivet 2003/86/EG (nedan kallat familjeåterföreningsdirektivet) och förslag som hänför sig till EG-direktivet 2003/109/EG (nedan kallat direktivet om varaktigt bosatta). Uppdraget utökades samtidigt till att utredningen skall behandla och lämna förslag om, förutom övriga icke obligatoriska frågor i familjeåterföreningsdirektivet, frågor utöver vad som följer av EG-direktiven i ett slutbetänkande.

Det senaste tilläggsdirektivet (dir. 2004:171) innebär att i detta delbetänkande redovisas, beträffande familjeåterföreningsdirektivet, förslag som hänför sig till villkoren för att medlemmar ur kärnfamiljen skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening. Till dessa familjemedlemmar hör make (varmed jämställs registrerad partner) eller sambo samt ogifta barn under 18 år. I delbetänkandet redovisas också förslag som rör familjeåterförening i vissa fall för anhöriga till flyktingar eller andra skyddsbehövande samt handläggningen av och förfarandegarantier i ärenden om uppehållstillstånd för familjeåterförening. I detta delbetänkande redovisas utredningens förslag som hänför sig till direktivet om varaktigt bosatta i sin helhet.

Utredningen vill redan nu framhålla att förändringar är på gång när det gäller instans- och processordningen i utlänningsärenden. Inom Regeringskansliet pågår förberedelser med att lägga ned Ut-

länningsnämnden. Tanken är att överprövning av utlänningsärenden i fortsättningen skall göras av migrationsdomstol och, efter överklagande, en Migrationsöverdomstol. När utredningen redogör för eller behandlar frågor om överprövning av ärenden enligt utlänningslagen är utgångspunkten emellertid att Utlänningsnämnden är överinstans.

1.1.2 Kommittédirektivet 2003:181 och rådets direktiv om rätt till familjeåterförening

Enligt det ursprungliga kommittédirektivet är utredningens övergripande uppgift att ta ställning till hur familjeåterföreningsdirektivet skall genomföras i Sverige. I det uppdraget ingår också att utreda hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) förhåller sig till bestämmelserna i direktivet.

Enligt kommittédirektivet är utredningens uppdrag följande.

Familjeåterföreningsdirektivet föreskriver en skyldighet att bevilja återförening för makar och minderåriga ogifta barn till en här bosatt tredjelandsmedborgare. Direktivet ger även en möjlighet till återförening för registrerad eller ogift partner samt för föräldrar och myndiga ogifta barn. Föräldrar och myndiga ogifta barn skall vara försörjningsberoende av den här bosatte för att familjeåterförening skall beviljas. I uppdraget ingår att ta ställning till vilka åtgärder som behövs för att den svenska lagstiftningen skall vara förenlig med direktivets bestämmelser.

I familjeåterföreningsdirektivet föreskrivs att vissa handläggningstider skall iakttas i ärenden om uppehållstillstånd för familjeåterförening. I utredningsuppdraget ingår att göra en bedömning av behovet av regeländringar i nämnda hänseenden.

Enligt familjeåterföreningsdirektivet får en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening avslås eller ett sådant tillstånd återkallas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Utredningen har därför att ta ställning till om de svenska reglerna i 2 kap. 4 § fjärde stycket UtlL respektive 2 kap. 11 § UtlL överensstämmer med direktivets krav eller om det finns behov av ändringar i regelverket.

I svensk lagstiftning finns inga krav på försörjning för att en tredjelandsmedborgare som har permanent uppehållstillstånd skall få återförenas med sina anhöriga. Familjeåterföreningsdirektivet föreskriver att medlemsstaterna får begära att den här bosatte personen

har bostad, sjukförsäkring och försörjningen för hela familjen ordnad. I utredningsuppdraget ingår därför att undersöka möjligheterna att införa ett försörjningskrav beträffande invandring av andra anhöriga än makar och sambor i etablerade förhållanden samt minderåriga barn.

Familjeåterföreningsdirektivet föreskriver att särskilda mer förmånliga villkor skall gälla flyktingars rätt till familjeåterförening med makar och minderåriga barn. Utredningen skall ta ställning till om nuvarande regelverk uppfyller direktivets krav i detta avseende.

I svensk rätt tillämpas en ordning med s.k. uppskjuten invandringssprövning när det är fråga om ett nytt förhållande (2 kap. 4 d § UtlL). Den som har rätt till familjeåterförening enligt familjeåterföreningsdirektivet skall beviljas ett uppehållstillstånd som är giltigt minst ett år. I utredningsuppdraget ingår därför att klarlägga hur svensk rätt överensstämmer med direktivets krav i denna del.

Enligt familjeåterföreningsdirektivet skall den anhörige som beviljats uppehållstillstånd ha samma rättigheter i fråga om tillträde till utbildning, anställning och vidareutbildning som den härvarande. I utredningsuppdraget ingår att bedöma om de svenska reglerna är förenliga med dessa krav och annars presentera förslag till eventuella ändringar eller förtydliganden som behöver göras.

Utlänningslagen ger rätt att återkalla ett uppehållstillstånd om utlänningen lämnat oriktiga uppgifter eller förtigt omständigheter av betydelse för att få tillståndet eller allvarliga anmärkningar kan riktas mot utlänningens levnadssätt (2 kap. 9 och 11 §§ UtlL). Ett uppehållstillstånd får också återkallas om bosättningen upphört (2 kap. 12 § UtlL). Enligt familjeåterföreningsdirektivet får en ansökan om familjeåterförening avslås eller ett tillstånd återkallas, det senare om vissa villkor inte längre är uppfyllda såsom försörjningskravet eller tillståndet beviljats på felaktiga grunder. Utredningen har att göra en bedömning av om ändringar behöver göras i utlänningslagstiftningen för att genomföra direktivet i denna del.

Familjeåterföreningsdirektivet föreskriver att humanitära hänsyn skall tas inför ett avslag efter en ansökan om familjeåterförening, en återkallelse av ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning av den härvarande tredjelandsmedborgaren eller de anhöriga. I uppdraget ingår att ta ställning till hur de svenska bestämmelserna förhåller sig till direktivets kriterier i detta avseende.

Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller återkallelse av sådant tillstånd kan överklagas till Utlänningsnämnden (7 kap. 3 § UtlL).

I vissa fall får verket överlämna ärenden direkt till nämnden eller till regeringen för avgörande (7 kap. 11 § UtL). Familjeåterföreningsdirektivet föreskriver att avslags-, återkallelse- eller utvisningsbeslut skall kunna bli föremål för rättslig prövning. I uppdraget ingår att klargöra om de svenska reglerna om överklagande stämmer överens med direktivets bestämmelser. Inom uppdraget i denna del ligger även att analysera om bestämmelser om utvisning av utlänningar som finns i annan lagstiftning än utlänningslagen omfattas av direktivets tillämpningsområde. Om så är fallet skall utredningen överväga om dessa bestämmelser uppfyller direktivets krav eller om författningsändringar är nödvändiga.

I utredningsuppdraget ingår att se till familjeåterföreningsdirektivets konsekvenser och behovet av regeländringar inte bara med avseende på utlänningslagstiftningen utan även andra berörda regelverk. Utredningen skall vidare ta ställning till om det fordras ytterligare åtgärder för direktivets genomförande i den svenska ordningen. I detta sammanhang skall förslag lämnas på författningsändringar som bedöms nödvändiga och andra åtgärder, t.ex. beträffande myndigheternas handläggningsrutiner.

Utredningen skall jämföra hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) förhåller sig till bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet. Om kommitténs förslag i något eller några hänseenden inte är förenliga med direktivet skall utredningen klargöra hur de skall bringas i överensstämmelse med det.

En grundlig analys av vilka kostnader som föreslagna författningsändringar och andra åtgärder utredningens förslag kan komma att medföra ingår i uppdraget samt förslag till finansiering. Som en utgångspunkt för analysen skall gälla att utredningens förslag inte skall bidra till ökade kostnader på aktuella utgiftsområden. En särskild kostnadsberäkning av Anhörigkommitténs förslag i fråga om att utvidga kretsen av anhöriga som kan få uppehållstillstånd i Sverige skall också göras. Denna skall täcka såväl situationen med som utan ett försörjningskrav.

1.1.3 Kommittédirektivet 2004:9 och rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

Enligt tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2004:9) skall utredningen ta ställning till hur rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (nedan direktivet om varaktigt bosatta) skall genomföras i svensk rätt.

Direktivet om varaktigt bosatta är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat. Tredjelandsmedborgare som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande omfattas dock inte. Även vissa andra kategorier, t.ex. personer som har tillfälligt skydd, är undantagna från direktivets tillämpningsområde.

En tredjelandsmedborgare som varit lagligen bosatt i en medlemsstat i fem år skall ha rätt att beviljas ställning som varaktigt bosatt. Denna status finns inte i svensk lagstiftning. I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till vilka författningsändringar som krävs för att det svenska regelverket skall uppfylla direktivet.

Medlemsstaterna skall kräva att tredjelandsmedborgaren, för att beviljas ställning som varaktigt bosatt, styrker att han eller hon för egen räkning och för de familjemedlemmar för vilka han eller hon har försörjningsansvar, förfogar över stabila och regelbundna försörjningsmedel. Vidare skall tredjelandsmedborgaren ha en sjukförsäkring. I uppdraget ingår att bedöma vilka ändringar som behövs i svensk rätt för att införa denna ordning.

En tredjelandsmedborgare som beviljats ställning som varaktigt bosatt har enligt huvudregeln rätt att bosätta sig i andra medlemsstater för att t.ex. arbeta eller studera. I utredningsuppdraget ingår att klarlägga hur de svenska reglerna behöver ändras för att uppfylla direktivet när det gäller rätten för varaktigt bosatta i andra medlemsstater att flytta till Sverige.

Den medlemsstat till vilken den varaktigt bosatte flyttar, får begära bevis om tryggad försörjning och sjukförsäkring. Enligt kommittédirektivet skall utredningen redovisa för- och nackdelar med att införa denna möjlighet i det svenska regelverket och ta ställning till vilka ändringar av den svenska ordningen som i så fall behövs.

Makar och minderåriga barn har en principiell rätt att medfölja den varaktigt bosatte som flyttar till en annan medlemsstat. Den andra medlemsstaten får begära bevis av familjemedlemmen om att denne har sin försörjning tryggad samt sjukförsäkring. I utredningens uppdrag ingår att klarlägga hur de svenska reglerna för sådana familjemedlemmar skall utformas för att direktivet skall genomföras.

Medlemsstaterna får vägra att bevilja ställning som varaktigt bosatt av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet. Medlemsstaterna får vidare vägra ansökningar om uppehållstillstånd från varaktigt bosatta från annan medlemsstat och deras familjemedlemmar om de utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet eller mot folkhälsan. Utredningens uppdrag är att ta ställning till om ändringar behöver vidtas i den svenska lagstiftningen med anledning av dessa bestämmelser.

En varaktigt bosatt får endast utvisas om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Utredningen skall även ta ställning till om ändringar behöver vidtas med anledning av denna bestämmelse.

Ställningen som varaktigt bosatt skall inte kunna behållas om den erhållits genom bedrägeri eller om utvisningsbeslut fattats eller vid längre tids bortovaro. I utredningens uppdrag ingår att bedöma vilka ändringar som behöver införas för att svensk lagstiftning skall överensstämma med direktivet i detta avseende.

Ett beslut om ställning som varaktigt bosatt skall meddelas skriftligen till den sökande senast sex månader från det att ansökan lämnades in, såvida ärendet inte är av komplicerad natur då tidsfristen i undantagsfall får förlängas. En ansökan om uppehållstillstånd från en person med ställning som varaktigt bosatt i annat medlemsland skall handläggas inom fyra månader. Om det är ett komplicerat ärende får handläggningstiden i undantagsfall förlängas med högst tre månader. I utredningsuppdraget ingår att ta ställning till hur dessa handläggningskrav kan införlivas i den svenska ordningen.

Om en ansökan om ställning som varaktigt bosatt avslås, eller om denna ställning återkallas eller förloras skall den berörda personen ha rätt att ansöka om rättslig prövning i den berörda medlemsstaten. Likaså skall den som har ställning som varaktigt bosatt i ett land och vars ansökan om uppehållstillstånd i ett annat avslås eller vars uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, ha rätt att ansöka om rättslig prövning i den berörda medlemsstaten. Enligt kommittédirektivet skall utredaren bedöma vilka ändringar som behöver införas för att svensk lagstiftning skall överensstämma med direktivet i dessa avseenden.

Enligt huvudregeln skall varaktigt bosatta åtnjuta samma rättigheter som medlemsstatens egna medborgare i fråga om bl.a. tillträde till arbetsmarknaden (med undantag för offentlig myndighetsutövning), studier och socialt bistånd. Medlemsstaterna får begränsa likabehandlingen i förhållande till egna medborgare i fråga om an-

ställning i de fall där verksamheten är förbehållen EES-medborgare enligt gällande nationell lagstiftning. I uppdraget ingår att ta ställning till om de svenska reglerna överensstämmer med direktivet i denna del och annars föreslå de ändringar som är nödvändiga. En varaktigt bosatt som fått uppehållstillstånd i en annan medlemsstat skall också enligt huvudregeln ha samma rättigheter som landets egna medborgare när det gäller tillträde till arbetsmarknaden eller studier. Utredaren skall enligt tilläggsdirektivet ta ställning till om de svenska reglerna behöver ändras för att genomföra direktivet i detta avseende.

För en tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat och som har uppehållstillstånd i en annan medlemsstat gäller att så länge han eller hon inte fått ställning som varaktigt bosatt i den andra medlemsstaten får denna vägra att förnya eller besluta att återkalla uppehållstillståndet av hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller om villkoren för bosättning inte längre är uppfyllda. Den första medlemsstaten skall i dessa fall återta den varaktigt bosatte. Utredningsuppdraget omfattar att ta ställning till vilka ändringar som krävs i svensk rätt för att denna skall vara förenlig med direktivet i detta avseende.

Medlemsstaterna skall upprätta kontaktpunkter med ansvar att utbyta information om bl.a. utfärdande av uppehållstillstånd. I utredningsuppdraget ingår att ge förslag på svensk kontaktpunkt och hur denna skall fungera.

Utredningsuppdraget omfattar direktivets konsekvenser och behovet av regeländringar inte bara med avseende på utlänningslagstiftningen utan även avseende ändringar som kan aktualiseras i annan lagstiftning. I uppdraget ingår vidare, utöver vad som hittills nämnts, att ta ställning till om det fordras några ytterligare åtgärder för direktivets genomförande i den svenska rättsordningen. Utredaren skall lägga fram förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga och andra åtgärder, t.ex. vad beträffar myndigheternas handläggningsrutiner, som genomförandet av direktivet ger anledning till.

I uppdraget ingår slutligen att göra en bedömning av eventuella kostnader som föreslagna författningsändringar och andra åtgärder kan komma att medföra samt lämna förslag till finansiering i enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474).

1.1.4 Förhållandet mellan EG-direktiven

På grund av regeringens direktiv till utredningen behandlas de båda EG-direktiven tillsammans i detta delbetänkande. Det förtjänar dock att påpekas att de tar sikte på olika slags migration. Familjeåterföreningsdirektivet syftar till att åstadkomma likvärdiga regler i medlemsstaterna när det gäller rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som bor i en EU-stat. I direktivet finns således bestämmelser avseende möjligheterna för en tredjelandsmedborgare som är anhörig till en tredjelandsmedborgare i en EU-stat, att få uppehållstillstånd i samma stat.

Direktivet om varaktigt bosatta syftar till att tillförsäkra de tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i en EU-stat en uppsättning enhetliga rättigheter som ligger så nära unionsmedborgarnas rättigheter som möjligt. Det syftar därmed också till att öka möjligheterna till fri rörlighet för dessa tredjelandsmedborgare. Förutom kriterier för att få ställning som varaktigt bosatt innehåller direktivet bestämmelser som reglerar möjligheten för en tredjelandsmedborgare som har fått ställning som varaktigt bosatt i en EU-stat att flytta till en annan medlemsstat. I anslutning härtil finns bestämmelser om möjligheten att ta med sig familjemedlemmar från den ena medlemsstaten till den andra.

1.2 Arbetets bedrivande

Utredningen har antagit namnet Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (UD 2004:01). Med utgångspunkt i kommitté- och EG-direktiven har information inhämtats om tillämpningen av utlänningslagstiftningen genom studier av Utlänningsnämndens praxis och av de experter som varit knutna till utredningen. Upplýsningar om innebörden av det svenska välfärdssystemet och de författningar som ligger till grund för detta har utredningen fått genom experterna i utredningen. Förutom experterna har också andra personer inom den offentliga förvaltningen bidragit med upplýsningar om gällande villkor för utlänningars tillträde till anställning eller utbildning, rätt till sociala förmåner och annat som har samband med kraven på likabehandling av tredjelandsmedborgare. Utredningen har fått kunskap om innehållet i utländsk rätt genom de svar några unionsländer lämnat på en enkät från utredningen.

1.3 Delbetänkandets disposition

Delbetänkandet inleds med en förkortningslista, en sammanfattning på svenska och på engelska och ett författningsförslag.

Delbetänkandet är indelat i två huvuddelar. Den första delen benämns Allmän bakgrund och omfattar kapitel 1–6. I kapitel 1 finns en redovisning av uppdraget med inriktning på innehållet i kommittédirektiven och EG-direktiven och en redogörelse för hur utredningen bedrivit sitt arbete. Kapitel 2 innehåller en beskrivning av nuvarande förhållanden när det gäller utlänningslagens tillämpning i de delar som knyter an till utredningsuppdraget. I kapitel 3 finns en beskrivning av internationella förpliktelser på området och i kapitel 4 finns en sammanfattning av de förslag Anhörigkommittén lämnat i delbetänkandet Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) och som är av intresse för detta utredningsuppdrag. Kapitel 5 innehåller statistik om invandring, uppehållstillstånd, svenskt medborgarskap, handläggningstider för ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap och vissa ärendekostnader hos Migrationsverket. I kapitel 6 finns slutligen en redogörelse för förhållandena i vissa unionsländer som rör de områden som omfattas av utredningens uppdrag.

Delbetänkandets andra huvuddel betecknas Överväganden och förslag och omfattar kapitel 7–15.

Kapitel 7 innehåller en beskrivning av den personkrets som de båda EG-direktiven tar sikte på. I kapitel 8 finns förslag om under vilka förutsättningar tredjelandsmedborgare skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening respektive ställning som varaktigt bosatt i Sverige samt uppehållstillstånd här i landet för varaktigt bosatt i annan EU-stat. Kapitel 9 innehåller utredningens förslag om hur förutsättningarna för likabehandling skall åstadkommas för tredjelandsmedborgare i förhållande till svenska medborgare som rör bl.a. rätten till anställning, utbildning och sociala förmåner. I kapitel 10 behandlar utredningen de villkor som skall gälla för att återkalla ett uppehållstillstånd för familjeåterförening, för att återkalla eller förlora en ställning som varaktigt bosatt eller för att återkalla ett uppehållstillstånd för en varaktigt bosatt i annan EU-stat och återtagandeskyldighet för en sådan person samt behandlas villkoren för utvisning avseende tredjelandsmedborgare. Kapitel 11 innehåller överväganden och förslag om handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd, utvisning m.m. beträffande tredjelandsmedborgare samt förfarandegarantier i sådana ärenden. I kapitel 12 lämnar utredningen

förslag på nationell kontaktpunkt enligt direktivet om varaktigt bosatta.

En analys av de ekonomiska konsekvenserna av utredningsförslaget finns i kapitel 13 och i kapitel 14 ges förslag på tidpunkt för när förslagen kan träda i kraft.

I kapitel 15 finns en författningskommentar.

Till delbetänkandet finns bilagt kommittédirektiven för uppdraget, EG-direktiven 2003/86/EG och 2003/109/EG samt en rapport från Ernst & Young AB om de samhällsfinansiella konsekvenserna av en ökad invandring med anledning av genomförandet av EG-direktivet 2003/109/EG i svensk rätt.

2 Nuvarande förhållanden, m.m.

2.1 Allmänt om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Sverige har en reglerad invandring. Det innebär att den svenska rättsordningen ställer upp villkor för inresa och vistelse i landet som framgår av utlänningslagen (1989:529), UtlL och utlänningsförordningen (1989:547), UtlF. Viseringskrav gäller som huvudregel för utlännings inresa och vistelse i Sverige, dock undantas utlänning som har uppehållstillstånd eller är medborgare i något av de övriga nordiska länderna eller är EES-medborgare (1 kap. 3 § UtlL och 2 kap. 4 § UtlF). Enligt 2 kap. 1 § UtlF skall visering för inresa och vistelse i högst tre månader utfärdas som en enhetlig visering enligt Schengenkonventionen. Av 2 kap. 4 § UtlF följer bl.a. att viseringsfrihet gäller också för medborgare i vissa andra stater och personer som har giltigt resedokument och uppehållstillstånd i en Schengenstat. Innebörden av visering är att man har rätt att under viss kortare tid resa in och vistas i landet. Enligt huvudregeln ges visering för vistelse högst tre månader åt gången (2 kap. 1 § UtlL).

Enligt huvudregeln i 1 kap. 4 § första stycket UtlL skall utlänning som vistas i landet mer än tre månader ha ett uppehållstillstånd. Kravet gäller emellertid inte medborgare i de övriga nordiska länderna.

Innebörden av att ha ett uppehållstillstånd framgår av 2 kap. 2 § UtlL. Det innebär tillstånd att resa in och vistas i landet under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan begränsning i tiden (permanent uppehållstillstånd). Huvudregeln är att den som beviljas uppehållstillstånd för bosättning får ett permanent tillstånd (PUT). Detta gäller främst personer som får uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning eller annan anknytning, de som beviljas asyl, arbetskraftinvandrare och de som får stanna av humanitära skäl (se G. Wikrén och H. Sandesjö, Utlänningslagen, sjunde uppl., 2002, s. 64 f.). Beslutande myndighet, Migrationsverket, har dock alltid rätt att utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (TUT). Detta

kan bli aktuellt t.ex. vid tveksamhet om utlänningens vandel (se Proposition 1988/89:86 Ny utlänningslag m.m., s. 146, jfr Proposition 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken, s. 88). Bestämmelser om tidsbegränsat uppehållstillstånd finns i 2 kap. 4 a–4 e §§ UtlL. Nämda bestämmelser avser situationer där ett tidsbegränsat uppehållstillstånd behövs för att genomföra en förundersökning eller en huvudförhandling i brottmål, vid tveksamhet om utlänningens vandel, som rör omhändertagande av unga personer eller faderskapsutredning och där anknytning åberopas på grund av ett nyetablerat parförhållande (s.k. snabbanknytning). I 2 a kap. 2 § UtlL finns regler om tidsbegränsade uppehållstillstånd beträffande uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Enligt 2 kap. 14 § första stycket UtlL får regeringen meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök eller av humanitära skäl. Regeringen har meddelat föreskrifter om studier i 3 kap. 4 § UtlF.

Av 2 kap. 14 § andra stycket UtlL följer att regeringen får meddela föreskrifter om att ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av överenskommelse med främmande stat (se 3 kap. 5 a–5 b §§ UtlF).

Att en utlänning i princip skall ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller i utlandet framgår av 1 kap. 5 § första stycket UtlL. Medborgare i övriga nordiska länder och utlänningar med permanent uppehållstillstånd är enligt samma bestämmelse undantagna från kravet. Med stöd av 2 kap. 14 § andra stycket UtlL undantas också medborgare i länder som omfattas av EES-avtalet (EU-länderna, Liechtenstein, Island och Norge) och i Schweiz (4 kap. 1 § UtlF). Även dessa medborgares make (varmed även avses registrerad partner) eller sambo samt deras barn under 21 år eller barn som är försörjningsberoende av föräldrarna är undantagna från arbetstillstånd. Detta gäller oavsett familjemedlemmarnas medborgarskap.

2.2 Förutsättningar för uppehållstillstånd

2.2.1 Inledning

När det gäller vem som kan få uppehållstillstånd och under vilka förutsättningar går en skiljelinje mellan utlänningar som, å ena sidan, är medborgare i en EES-stat eller Schweiz och, å andra sidan, med-

borgare i ett land utanför nämnda krets (tredjelandsmedborgare). Förutsättningarna för uppehållstillstånd i vissa avseenden för den först nämnda kategorien regleras i 3 kap. UtlF (jfr 2 kap. 14 § andra stycket UtlL), medan för tredjelandsmedborgare endast gäller 2, 2 a och 3 kap. UtlL.

I den redovisning som följer nedan av villkoren för att kunna få uppehållstillstånd i Sverige görs därför en uppdelning som knyter an till om en utlänning har medborgarskap utanför EES-länderna eller Schweiz respektive har medborgarskap i dessa länder

2.2.2 Uppehållstillstånd på grund av arbete, egenföretagande eller att försörjningen är tryggad på annat sätt

Medborgare utanför EES och Schweiz

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 6 UtlL får uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har arbetstillstånd eller kan försörja sig på annat sätt.

Den som får ett arbetstillstånd beviljas också ett uppehållstillstånd och ansökningarna brukar avgöras i ett sammanhang. Av 1 kap. 5 § UtlL följer att den som har ett permanent uppehållstillstånd inte behöver ha något arbetstillstånd. Den krets som omfattas av det andra ledet i punkten 6, nämligen de som har sin försörjning ordnad på annat sätt, består av egenföretagare och utövare av fria yrken. Egna företagare skall visa på realistiska verksamhetsplaner samt förekomsten av införseltillstånd och kapital. Avsikten är att prövningen av tillståndsgivningen i dessa fall skall äga rum i en generös anda (se prop. 1983/84:144 s. 81–82 och G. Wikrén och H. Sandesjö, a.a. s. 80).

Medborgare inom EES och i Schweiz

För medborgare inom EES och i Schweiz gäller i stället att dessa skall beviljas uppehållstillstånd (3 kap. 5 a § första stycket UtlF), om vissa i andra–sjunde och tionde styckena samma paragraf angivna villkor är uppfyllda.

En arbetstagare och en egen företagare, som kan uppvisa bevis om respektive ställning, har enligt huvudregeln rätt till uppehållstillstånd på fem år. Tillståndet kan förnyas (3 kap. 5 a § andra stycket UtlF, jfr 3 kap. 5 a § åttonde stycket samma förordning). Den som tillhandahåller eller tar emot tjänster och kan styrka detta, skall få uppe-

hållstillstånd för den tid tjänsten utförs (3 kap. 5 a § tredje stycket UtlF).

Arbetstagare har under vissa förutsättningar rätt att stanna kvar på en medlemsstats territorium efter avslutad anställning med stöd av EG-förordningen (EEG) nr 1251/70. Motsvarande gäller beträffande schweiziska medborgare (3 kap. 5 a § sista stycket UtlF). Egna företagare som upphört med sin verksamhet skall beviljas uppehållstillstånd för fem år och kunna få tillståndet automatiskt förnyat under de närmare i 3 kap. 5 a § fjärde stycket UtlF angivna villkoren, bl.a. om de uppnått 65 års ålder, haft sin verksamhet här i landet och bott här under en viss tid eller upphört med sin verksamhet på grund av arbetsoförmåga eller olycksfall och bott här under en viss tid.

Arbetstagare som inte omfattas av EG-förordningen och egenföretagare som inte omfattas av 3 kap. 5 a § fjärde stycket UtlF skall beviljas uppehållstillstånd för fem år, om de får en pension som är tillräcklig för uppehållet och, om de inte omfattas eller inte kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring. Upphållstillståndet får omprövas efter två år och förnyas efter fem (3 kap. 5 a § femte stycket UtlF).

Utöver personer som försörjer sig här i landet genom arbete m.m. har medborgare inom EES och i Schweiz rätt till uppehållstillstånd för fem år, som är förnybart, under förutsättning att de har tillräckliga medel för sin försörjning och, om de inte eller inte kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring (3 kap. 5 a § sjunde stycket UtlF).

Innebörden av kravet på pension som är tillräcklig för uppehållet eller att det finns tillräckliga medel för försörjning (se 3 kap. 5 a § femte–sjunde styckena UtlF) är att det skall finnas tillgångar i sådan omfattning att dessa personer inte kommer att ligga värdlandets välfärdssystem till last (se Regeringens förordningsmotiv 1992:8 s. 11 och 13). Rätt till socialbidrag är inte liktydigt med att ha egna medel.

2.2.3 Upphållstillstånd för studier eller besök

Medborgare utanför EES och Schweiz

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 7 UtlL får en utlänning som önskar vistas här i landet för studier eller besök beviljas uppehållstillstånd.

Bestämmelsen, som infördes år 2000, innebär ingen ändring av tidigare praxis. Enligt 2 kap. 14 § första stycket UtlL kan regering-

en meddela föreskrifter om studier eller besök. I 3 kap. 4 § UtlF finns ett krav på att vid högskolestudier och forskarutbildning uppehållstillstånd i princip beviljas för studietiden och att gäststudenten skall kunna försörja sig. Avsikten skall vara att studenten skall återvända hem efter studietiden. Regeringen har inte meddelat föreskrifter för uppehållstillstånd för besök. Enligt prop. 1983/84:144 s. 94 är utgångspunkten en generös hållning till släktbesök. I fråga om förlängning av uppehållstillstånd för redan påbörjade besök gäller att vägande skäl skall föreligga och att förlängningen inte får utsträckas längre än ett år. Det egentliga syftet med uppehållstillståndet får heller inte vara önskemål om bosättning (2 kap. 5 a § UtlL, se proposition 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen [1989:529], s. 66–67, Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 225-94 och G. Wikrén och H. Sandesjö, a.a. s. 137).

Medborgare inom EES och i Schweiz

För medborgare inom EES och i Schweiz finns särskilda bestämmelser om uppehållstillstånd för studier (3 kap. 5 a § sjätte stycket UtlF). Uppehållstillstånd skall beviljas för så lång tid som utbildningen varar och, om den pågår längre tid än ett år, för ett år åt gången. Som förutsättning gäller – förutom inskrivning vid erkänd utbildningsanstalt – att studenten har tillräckliga medel för sin försörjning och heltäckande sjukförsäkring i händelse av att han eller hon inte omfattas av den svenska socialförsäkringen. (Angående tanken med försörjningskravet, se Regeringens förordningsmotiv 1992:8 s. 13, avsnitt 2.2.2).

2.2.4 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Medborgare utanför EES och Schweiz

I 2 kap. 4 § första stycket 1 UtlL finns bestämmelser om att uppehållstillstånd *får* ges till make eller sambo till den som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands. Här regleras alltså villkoren för uppehållstillstånd för *make eller sambo i etablerade förhållanden*. Att makar likställs med registrerad partner följer av 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap.

Genom en lagändring år 1997 ändrades förutsättningarna för att få uppehållstillstånd på grund av anknytning. Dessförinnan gällde att nära anhöriga till en i Sverige bosatt person kunde få uppehållstillstånd. Inte heller då fanns det någon rätt att få sådant tillstånd och anhörigkretsen var inte närmare angiven i lagtexten. Med uttrycket ”nära anhörig” avsåg man att beskriva fast praxis som utvecklats på området och som riksdagen ställt sig bakom. En utgångspunkt var att hinder inte skulle möta mot att ge bl.a. make eller sambo uppehållstillstånd (prop. 1988/89:86 s. 147). Under förutsättning att förhållandet bedömdes vara seriöst och inte kommit till för att ge någon uppehållstillstånd beviljades tillstånd. För nyligen etablerade förhållanden tillämpades en ordning med uppskjuten invandringssprövning, som innebar att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gavs för sex månader under de två första åren (Proposition 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv, s. 104).

Även efter ändringarna 1997 föreligger i praktiken en principiell rätt till uppehållstillstånd för den i punkten 1 angivna kretsen. Detta är ett uttryck för rätten till familjeåterförening, som åtskiljs från de s.k. snabbanknytningsfallen i 2 kap. 4 § andra stycket UtlL (se nedan och Proposition 1999/2000:43 Uppehållstillstånd på grund av anknytning, s. 62). Uttrycket ”får” används dock fortfarande i bestämmelsen för att inte i lagtext eller förarbeten behöva ange i vilka undantagssituationer tillstånd ändå inte bör beviljas. För rätten till uppehållstillstånd krävs för det första att den härvarande personen bor i landet eller har ett uppehållstillstånd för bosättning. Det är m.a.o. inte tillräckligt att denne eller denna har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en kortare vistelse (Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 396-99). Med sambo avses personer i både hetero- och homosexuella förhållanden (prop. 1996/97:25 s. 285). En grundläggande tanke i utlänningsrätten är att hålla samman kärnfamiljen. I praxis har dock den omständigheten att två personer formellt är gifta inte i sig självständig betydelse om de två inte längre lever tillsammans respektive inte har praktisk möjlighet att leva samman under överskådlig tid (regeringens beslut 9-94 och UN 333-98). Från den principiella rätten till uppehållstillstånd i familjeåterföreningsfallen beträffande makar och sambor anses det också rimligt att undantag medges med hänsyn till rikets säkerhet eller till utlänningsvandel. I praxis har uppehållstillstånd även vägrats på grund av månggifte, vid äktenskap mellan underåriga eller vid skenäktenskap (a. prop. s. 111–112).

Enligt 2 kap. 4 § andra stycket UtL får uppehållstillstånd 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. Här regleras alltså villkoren för att *make eller sambo i nyetablerade förhållanden* skall få uppehållstillstånd (de s.k. *snabba anknäytningarna*).

En åtskillnad görs alltså mellan etablerade och nya parförhållanden i 2 kap. 4 § första stycket 1 respektive i andra stycket UtL. I syfte att klargöra rådande praxis med uppskjuten invandringsprövning i lagstiftningen har genom en lagändring år 2000 den anknytningskrets som omfattas av detta kommit till uttryck i 2 kap. 4 § andra stycket. För att ett förhållande skall bedömas vara seriöst är faktorer som den tid ett förhållande varat, att parterna träffats i viss utsträckning, att dessa har god kännedom om varandra, att de kan kommunicera på gemensamt språk och förekomsten av gemensamma barn eller väntade sådana, av betydelse. Arrangerade äktenskap godtas om dessa har sin grund i ett lands traditionella kulturmönster och uppehållstillstånd kan beviljas i dessa fall trots att parterna inte träffats så mycket eller har närmare kännedom om varandra. En utgångspunkt skall dock vara att ett förhållande är att betrakta som seriöst om ingenting indikerar att det rör sig om skenäktenskap eller skenförhållande och inga andra omständigheter talar för att det inte är ett seriöst förhållande (prop. 1999/2000:43 s. 38–39 och 62). Utlänning som tillhör den krets som anges i andra stycket skall ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid första tillfället (2 kap. 4 d § UtL). Det är en kodifiering av tidigare praxis och utgör ett undantag från huvudregeln om permanent uppehållstillstånd. Tanken är att seriositeten och hållbarheten i parförhållandet skall prövas återkommande under en tvåårsperiod. Numera sker i normalfallen endast två prövningar. Vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om två år och därefter sker en prövning av om förutsättningar finns för att bevilja ett permanent uppehållstillstånd (2 kap. 4 e § första och andra stycket UtL). Tidigare beviljades normalt tidsbegränsade uppehållstillstånd om ett år åt gången under en tvåårsperiod. Finns det omständigheter som motiverar det kan dock även nu tillstånd ges för kortare perioder, ett år eller sex månader. Liksom förut kan permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens ut-

gång om paret har barn. Omvänt kan en längre provotid än två år tillämpas vid instabila förhållanden (a. prop. s. 63). (Jfr G. Wikrén och H. Sandesjö, a.a. s. 90–91).

Trots att förhållandet upphört kan uppehållstillstånd ändå ges under de förutsättningar som anges i 2 kap. 4 e § tredje stycket punkterna 1–3: Om utlänningen har särskild anknytning till Sverige, t.ex. är etablerad på arbetsmarknaden (1), förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid (2) eller andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd, dvs. olika former av humanitära skäl såsom handikapp (3) (a. prop. s. 64–65).

I 2 kap. 4 § första stycket 2 UtlL regleras villkoren för att *barn* skall få uppehållstillstånd på grund av anknytning med förälder. Av bestämmelsen följer att uppehållstillstånd *får* beviljas en utlänning som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här.

Bestämmelsen handlar om utländska barn som har sina föräldrar i Sverige. Enligt tidigare praxis gällde en åldersgräns om 20 år. Sedan 1997 har införts en artonårsgräns, vilken överensstämmer med den svenska myndighetsåldern och åldersgränsen enligt FN:s barnkonvention (prop. 1996/97:25 s. 112). Liksom beträffande anknytning på grund av parförhållande gäller för anknytning barn-föräldrar en principiell rätt till familjeåterförening, dock med vissa undantag som hänför sig till bl.a. rikets säkerhet eller utlänningens vandel (se ovan beträffande make och sambo, a. prop. s. 111). I Utlänningsnämndens praxis (UN 342-97) har rätten bedömts som ovillkorlig i förhållande till en i Sverige bosatt legal vårdnadshavare om villkoren i 2 kap. 4 § första stycket 2 UtlL i övrigt är uppfyllda. Rättsligt stöd att i dessa fall väga in ytterligare omständigheter finns inte enligt nämnden. Denna principiella rätt anses dock inte kunna hävdas om den i landet bosatte föräldern inte också är legal vårdnadshavare (UN 381-99).

I 2 kap. 2 a § UtlL regleras villkoren för tillståndsgivning beträffande adoptivbarn. För denna kategori kan inte alltid kravet på att ha varit hemmavarande uppfyllas. Bestämmelsen tar sikte på där adoptivföräldrarna var bosatta i Sverige såväl vid tiden för adoptionen som vid beslutet om uppehållstillstånd. Ogifta underåriga adopterade som adopterats genom beslut av svensk domstol eller där adoptionen annars gäller i Sverige kan beviljas uppehållstillstånd om adoptiv-

föräldrarna uppfyller kraven i föregående mening. Bestämmelsen omfattar även de fall där någon som avses bli adopterad av svensk domstol ansöker om uppehållstillstånd. I sist nämnda fall ges inte permanent uppehållstillstånd (se Proposition 2000/01:66 Uppehållstillstånd för adopterade, s. 28 och G. Wikrén och H. Sandesjö, a.a. s. 71–72). Om inte kraven i punkten 2 a är uppfyllda skall punkten 2 tillämpas. Av 2 kap. 4 § tredje stycket UtL framgår att om en svensk domstol beslutat om adoption, detta skall godtas som anknytning i ärendet om uppehållstillstånd. Förutsättningarna för adoptionsbeslutet skall alltså inte omprövas. I fall där en adoption utomlands påtagligt visar att den tillkommit i syfte att kringgå regleringen om uppehållstillstånd, kan adoptionen fränkännas verkan i tillståndsärendet. Också för anknytningsärenden på grund av adoption gäller att den principiella rätten till uppehållstillstånd får vika om det föreligger risk för rikets säkerhet eller utlänningsbegått brott (prop. 1996/97:25 s. 111–112 och prop. 2000/01:66 s. 39).

Vad som redovisats ovan i fråga om 2 kap. 4 d § UtL om tidsbegränsat uppehållstillstånd m.m. beträffande parförhållanden vid s.k. snabbanknytningsfall gäller också barn till sökanden i ett nyetablerat förhållande.

I 2 kap. 4 § första stycket 3 UtL regleras villkoren för uppehållstillstånd på grund av anknytning för *anhöriga utanför kärnfamiljen*. Enligt bestämmelsen *får* uppehållstillstånd ges till utlänningsom på något annat sätt än som anges i punkterna 1–2 a är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och som ingått i samma hushåll som denne eller denna.

Regleringen i punkten 3 tillkom även den år 1997 och bakgrunden till den återges i prop. 1996/97:25 (s. 113) i huvudsak enligt följande. Regeringen anser att det är en rimlig avvägning att anhöriga utöver kärnfamiljen i princip skall ha rätt till uppehållstillstånd endast om de i hemlandet ingått i samma hushållsgemenskap som den härvarande och hänvisar till den tolkning Europadomstolen gjort av artikel 8 Europakonventionen om skydd för familjelivet. Personkretsen anges till hemmavarande, ogifta barn över 18 år eller föräldrar som i hemlandet tagits om hand av något barn. Men även annan släkting, t.ex. en ensamstående kvinna som på grund av rådande kulturförhållanden inte kan bo ensam i en bostad utan är hänvisad till en manlig släkting, omfattas av personkretsen. Kravet på tidigare hushållsgemenskap innebär att det måste finnas ett beroendeförhållande som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda. De måste ha levt i samma hushåll omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige.

Ansökan om familjeåterförening skall vidare ha gjorts relativt snart efter den härvarandes bosättning i Sverige, dock att hänsyn bör tas till praktiska hinder för utlännningen att kunna ansöka inom nämnda tid.

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

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

Bestämmelsen har sitt ursprung i den äldre punkten 1 och omfattade då inte släktanknytning. Genom preciseringen av villkoren för uppehållstillstånd i punkterna 1–3 kan nu vissa anhöriga komma att omfattas av punkten 4. Ett exempel utgör det i prop. 1996/97:25 (s. 113–114) omtalade fallet att hänsyn bör tas till att flyktingar och andra skyddsbehövande inte i samma utsträckning som andra kan besöka sina hemländer. I undantagsfall, vid synnerliga skäl, bör dessa ha möjlighet att förena sig här i landet med en nära anhörig som stått dem särskilt nära utan att de ingått i samma familjegemenskap. I bedömningen av om synnerliga skäl föreligger bör hänsyn tas till i vilken utsträckning släktingar redan finns här i landet och ett tillstånd förutsätter att det är en enstaka släkting som kommer utan åtföljande följdinvandring av andra släktingar. Att hänsyn bör tas till udda och ömmande omständigheter, som redan framhållits i prop. 1983/84:144, skall alltjämt gälla. I anslutning till den sist nämnda hänvisningen bör framhållas att i lagstiftningsärendet inför 1997 års ändringar framhöll Socialförsäkringsutskottet att även ensam förälder som inte ingått i hushållsgemenskapen i hemlandet kunde, i undantagsfall och vid synnerliga skäl, beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till barn här (bet. 1996/97:SfU5 s. 53).

Förutom de nyss nämnda anhörigfallen är punkten 4 tillämplig t.ex. på personer som tidigare har en längre vistelse i landet, har svenskt ursprung eller har haft en längre anställning inom ramen för internationellt utbyte (se G. Wikrén – H. Sandesjö, a.a. s. 73 f. och där anmärkt praxis från Utlänningsnämnden). Vidare faller ärenden där utlännningen önskar utöva umgängesrätt med barn i landet samt vuxenadoptioner under punkten 4 (se G. Wikrén – H. Sandesjö, a.a. s. 75).

Medborgare inom EES och i Schweiz

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

Make till en medborgare inom EES som avses i 3 kap. 5 a § andra – sjunde styckena UtlF (se avsnitt 2.2.2 och 2.2.3) har en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd (3 kap. 5 b § första stycket UtlF). Enligt 3 kap. 5 b § tredje stycket UtlF gäller en ovillkorlig rätt till femårigt uppehållstillstånd för make till anknytningsperson som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge och maken inte har sådant medborgarskap. Rätten för make till medborgare i Schweiz att få uppehållstillstånd följer av artikel 3 i bilaga I till avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemmar å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer (3 kap. 5 b § fjärde stycket UtlF, jfr Proposition 2000/01:55 Avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan. Ett avtal inom sju sektorer, s. 42–44).

Villkoren för att sambor till medborgare i EES-länderna och i Schweiz skall få uppehållstillstånd regleras i 2 kap. 4 § UtlL (se ovan).

För barn till medborgare i EES-stat som avses i 3 kap. 5 a § andra–sjunde styckena UtlF och dennes eller dennas make gäller att barn under 21 år eller barn som är beroende av föräldrarnas försörjning har rätt till uppehållstillstånd. Barn till studerande skall dessutom ha en heltäckande sjukförsäkring om det inte omfattas av den svenska socialförsäkringen (3 kap. 5 b § första stycket 4 UtlF). För barn till medborgare i Schweiz, som är arbetstagare, gäller också samma högsta åldersgräns för ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd. En något striktare reglering gäller för vuxna barns rätt till uppehållstillstånd genom kravet på att föräldrarna skall vara underhållsskyldiga för dem. För barn till studerande schweiziska medborgare gäller i stället ett krav på att underhållsskyldighet föreligger gentemot barnet för att uppehållstillstånd skall ges (3 kap. 5 b § sista stycket UtlF, jfr prop. 2000/01:55 s. 44).

För föräldrar till medborgare inom EES eller sådan persons make gäller att dessa har rätt till uppehållstillstånd, om anknytningspersonen är arbetstagare, egenföretagare eller tjänsteutövare (se 3 kap. 5 a § andra–tredje styckena UtlF) och föräldrarna också är beroende av anknytningspersonen eller maken för sin försörjning. Om an-

knytningspersonen omfattas av 3 kap. 5 a § fjärde stycket UtlF skall uppehållstillstånd beviljas föräldrar till anknypningspersonen eller maken. Föräldrar till en anknypningsperson som slutat sin anställning eller upphört med företagandet på sätt som anges i 3 kap. 5 a § femte stycket där föräldrarna är försörjningsberoende, har tillräckliga medel för sin försörjning och har heltäckande sjukförsäkring för det fall den svenska socialförsäkringen inte kan tas i anspråk, skall få uppehållstillstånd. Om anknypningspersonen tillhör kategorien i 3 kap. 5 a § sjunde stycket UtlF (den s.k. restgruppen), föräldrarna är försörjningsberoende av denna eller denne och, om den svenska socialförsäkringen inte gäller, de har en heltäckande sjukförsäkring, skall uppehållstillstånd beviljas föräldrarna (3 kap. 5 b § första stycket UtlF). För föräldrar till EES-medborgare som är nordiska medborgare gäller här samma villkorslösa rätt till uppehållstillstånd som beträffande make och barn (3 kap. 5 b § tredje stycket UtlF). För föräldrar till anknypningsperson som är medborgare i Schweiz och arbetstagare, gäller som förutsättning för att dessa skall beviljas uppehållstillstånd, att underhållsskyldighet föreligger gentemot föräldrarna (3 kap. 5 b § sista stycket UtlF).

2.2.5 Uppehållstillstånd av flyktingskäl eller på grund av annat skyddsbehov och av humanitära skäl

Uppehållstillstånd av flyktingskäl eller på grund annat skyddsbehov

Tillfälligt och permanent skyddsbehövande har en rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a och 3 kap. UtlL.

I 2 a kap. regleras uppehållstillstånd för personer som behöver tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer. Regleringen bygger på ett EG-direktiv 2001/55/EG om miniminormer för medlemsstaternas hantering av dessa. En sådan utlänning skall ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, uppehållstillstånd med tillfälligt skydd (2 a kap. 2 § första stycket UtlL). Make eller sambo samt underåriga barn till endera av den som fått uppehållstillståndet eller partnern, får också ges ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd (2 a kap. 4 § första stycket UtlL). Annan nära anhörig får också beviljas sådant tillstånd under samma betingelser som anges i 2 kap. 4 § första stycket 3–4 UtlL (se avsnitt 2.2.4) trots att den som först fått tillståndet inte uppfyller kravet på bosättning eller uppehållstillstånd för sådant syfte (2 a kap. 4 § andra stycket UtlL).

Personer som betecknas som flyktingar (3 kap. 2 § UtlL) eller skyddsbehövande i övrigt (3 kap. 3 § UtlL), har också rätt till uppehållstillstånd (3 kap. 4 § första stycket UtlL). Uppehållstillstånd som beviljas en utlänning för att han är flykting benämns asyl (3 kap. 1 § UtlL).

Med flykting avses utlänning som befinner sig utanför det land som han är medborgare i därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Även en statslös som av samma skäl som nyss angetts befinner sig utanför det land där han tidigare haft sin vistelseort och som inte kan eller av fruktan inte vill återvända, omfattas av flyktingbegreppet (3 kap. 2 § UtlL). Med skyddsbehövande i övrigt avses en utlänning som i andra fall än som avses i 3 kap. 2 § UtlL lämnat det land han är medborgare i, på grund av välgrundad fruktan för dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr och liknande behandling (3 kap. 3 § första stycket 1 UtlL), på grund av skyddsbehov med anledning av väpnad konflikt eller miljökatastrof i hemlandet (samma paragrafs första stycke 2) eller på grund av välgrundad fruktan för förföljelse relaterad till kön eller homosexualitet (samma paragrafs första stycke 3). Statslös omfattas också av bestämmelsen (3 kap. 3 § andra stycket UtlL). I praktiken beviljas permanent uppehållstillstånd för flyktingar och andra skyddsbehövande (se prop. 1988/89:86 s. 153 och G. Wikrén och H. Sandesjö, a.a. s. 181).

Regeringen fastställer varje år en flyktingkvot som omfattar personer som i organisatorisk form får överföras till Sverige. De kategorier som främst kan komma i fråga är flyktingar och skyddsbehövande. Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd inom ramen för denna kvot.

Uppehållstillstånd får dock under vissa villkor vägras för samtliga nu beskrivna kategorier (2 a kap. 2 § andra stycket och 3 kap. 4 § andra stycket UtlL). Tillstånd kan vägras under de förutsättningar som räknas upp i 3 kap. 4 § andra stycket 1–6 UtlL. Punkterna 1–2 behandlar fall där det är fråga om att vägra tillstånd av synnerliga skäl på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller hänsynen till rikets säkerhet (p. 1) respektive av särskilda skäl med anledning av utlänningens brottslighet och liknande (p. 2). Punkterna 3–6 tar sikte på situationen att förutsättningar föreligger att sända utlänningen till ett annat land, t.ex. på grund av mellanstatliga överenskommelser eller konventioner.

Uppehållstillstånd av humanitära skäl

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 UtlL får uppehållstillstånd ges till utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i här i landet.

Bestämmelsen vilar på tanken att uppehållstillstånd skall beviljas endast i undantagsfall om utlänningen kan anföra mycket starka humanitära skäl. Till kretsen hör personer som lider av fysiskt eller psykiskt handikapp eller sjukdom (prop. 1983/84:144 s. 82 och prop. 1988/89:86 s. 147). Regeringen har i ett vägledande avgörande uttalat beträffande ohälsa att det skall röra sig om livshotande sjukdom för vilken vård inte kan beredas i hemlandet eller vid fall av handikapp av synnerligen allvarlig art. Ansökan om uppehållstillstånd i syfte att åtnjuta medicinsk vård på högre nivå än i hemlandet eller att vården i Sverige håller högre kvalitetsnivå utgör inte tillräckliga skäl (reg. 23-94). Om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att inget land tar emot utlänningen kan punkten 5 också bli tillämplig (a. prop. s. 147). När bestämmelsen om humanitära skäl överfördes från punkten 2 till 5 uttalades från regeringen att den i fortsättningen skulle avse endast ”renodlat” humanitära skäl. Den då rådande möjligheten att bevilja uppehållstillstånd av s.k. politisk-humanitära skäl, t.ex. för människor som inte uppfyller kraven för att få asyl i 3 kap. UtlL, skulle försvinna genom att dessa nu utgör en särskild skyddsgrupp i 3 kap. 3 § första stycket 2 UtlL (prop. 1996/97:25 s. 92 och 116). Trots nämnda uttalande framhöll Socialförsäkringsutskottet i bet. 1996/97:SfU5 (s. 54) att det inte kan uteslutas att även i fortsättningen fall av politisk-humanitär art kan omfattas av punkten 5 (jfr UN 344-97, som utgör ett exempel på sist nämnda antagande). För barn gäller att genom det tillägg i 1 kap. 1 § andra stycket UtlL som gjorts 1997 barnens utsatta situation får särskild betydelse när de humanitära skälen bedöms (se G. Wikrén – H. Sandesjö, a.a. s. 78).

2.3 Återkallelse av uppehållstillstånd

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse (2 kap. 9 § första stycket UtlL). Den som medvetet lämnat oriktig uppgift eller medvetet förtigit uppgift kan straffas för detta (10 kap. 2 § 2 UtlL). Återkallelse får också ske om

det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlännen ännu inte rest in i Sverige (2 kap. 9 § andra stycket UtlL). Andra särskilda skäl kan i fråga om visering vara att utlännen redan vid inresan visar sig sakna medel för sitt uppehälle här eller ägnar sig åt annan verksamhet i Sverige än som förutsatts. I fråga om uppehållstillstånd kan särskilda skäl vara att förutsättningen för tillstånd har förändrats väsentligt och detta inte orsakats eller bort förutses av utlännen (se G. Wikrén – H. Sandesjö, a.a. s. 123 f).

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas för en utlänning som har rest in i Sverige skall hänsyn tas till utlännings anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlännings levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlännen har vistats i Sverige (2 kap. 9 § tredje stycket UtlL). Bestämmelsens utformning motsvarar vad som gäller vid utvisning på grund av brott (4 kap. 10 § UtlL). Huruvida utlännen har familj här respektive i hemlandet kan ha betydelse, liksom t.ex. ålder, arbetsförhållanden, utbildning och andra sociala förhållanden. Om han eller hon har vistats här mer än fyra år med uppehållstillstånd, får återkallelse ske bara om det finns synnerliga skäl.

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

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

att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att han avser att begå ett sådant brott.

Detta gäller dock inte om det är fråga om sådan familjemedlem till en medborgare i en stat tillhörande Europeiska unionen eller till en medborgare i Norge eller Island som utövat sin rätt till fri rörlighet enligt de regler som gäller inom unionen. Med familjemedlem förstås i detta sammanhang:

- make, maka eller sambo,
- barn under 21 år som är beroende av föräldern för sin försörjning,
- förälder som är beroende av barnet för sin försörjning.

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

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

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

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

Härutöver gäller enligt 3 kap. 5 c § UtlF att uppehållstillstånd får återkallas för dels en utlänning som grundar sin rätt till vistelse i Sverige på EES-avtalet¹ och som inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här, dels för dennes anhöriga, om

¹ Eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan.

anknytningen till EES-medborgaren bryts och den anhörige inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

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

Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket. Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har meddelat viseringen eller av Migrationsverket. Upppehållstillstånd eller visering som har beviljats av Utrikesdepartementet får återkallas endast av departementet (2 kap. 13 § UtlL).

2.4 Avvisning och utvisning

I utlänningslagen förekommer två begrepp för beslut som innebär att en person skall lämna landet – avvisning och utvisning. *Avvisning* innebär att ett beslut om avlägsnande fattas av en administrativ myndighet i de fall där utlänningen inte har eller har haft uppehållstillstånd efter ankomsten till landet. *Utvisning* är ett beslut om avlägsnande av en utlänning som har haft uppehållstillstånd men inte fått det förlängt eller fått tillståndet återkallat eller som har begått brott av viss svårighetsgrad. I det senare fallet fattas beslutet av allmän domstol.

De s.k. formella avvisningsgrunderna regleras i 4 kap. 1 § första stycket UtlL. Dessa omfattar sådana grunder för avvisning som har samband med den generella utlänningskontrollen. En utlänning kan sålunda avvisas om han eller hon saknar pass när detta krävs (p. 1), om utlänningen saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige (p. 2), om det framkommer att utlänningen tänker besöka något annat nordiskt land men saknar tillstånd för detta (p. 3), eller om utlänningen inte lämnar begärda uppgifter eller medvetet lämnar felaktiga uppgifter eller förtiger omständigheter av betydelse för rätten att resa in i landet (p. 4). I samband med Sveriges inträde som operativ medlem i Schengensamarbetet fördes en ny formell grund för avvisning in i 4 kap. 1 § första stycket 5 UtlL. Bestämmelsen innebär att en utlänning får avvisas om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen. Det innebär att avvisning får ske också om utlänningen finns registrerad på spärrlista i SIS. För att genomföra rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land infördes en ny grund för

avvisning (p. 6). Enligt bestämmelsen får en utlänning avvisas om utlänningen avvisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen eller från Norge eller Island och förhållandena är sådana som avses i 2 kap. 10 a § UtL (dvs. det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i minst ett år, eller utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller det finns starka skäl som tyder på att han avser att begå ett sådant brott, jfr ovan under 2.4) eller om beslutet grundats på att utlänningen har underlåtit att följa gällande bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse i staten. Liksom beträffande punkterna 1–5 är avvisningsgrunden inte obligatorisk, utan det ankommer på de tillämpande myndigheterna att avgöra om utlänningen skall avvisas med stöd av bestämmelsen eller ej.

De s.k. materiella avvisningsgrunderna finns i 4 kap. 2 § UtL. Dessa syftar till att göra det möjligt att avvisa en utlänning ur landet som på grund av bristande försörjning, kriminalitet eller någon annan omständighet hänförlig till utlänningens person gör att han eller hon inte anses önskvärd i landet. Inte heller beträffande de materiella grunderna föreligger någon ovillkorlig skyldighet att avvisa utlänningen. Det ankommer på de beslutande myndigheterna att avgöra om så skall ske. Avvisning får enligt bestämmelserna ske, om det kan antas att utlänningen saknar tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller det nordiska land som han eller hon tänker besöka samt för hemresan (p. 1), om det kan antas att utlänningen under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha ett sådant (p. 2), om utlänningen på grund av tidigare ådömt fängelsestraff kan antas komma att begå brott i Sverige eller annat nordiskt land (p. 3), om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller annat nordiskt land (p. 4), eller om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att avvisning kan ske (p. 5).

En utlänning kan vidare avvisas om det har begärts av ett annat nordiskt land och det kan antas att utlänningen beger sig till det landet (4 kap. 2 § andra stycket). Avvisning på materiell grund får – till skillnad från avvisning på formell grund – inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till landet, och inte heller om utlänningen innehar visering eller uppehållstillstånd.

Avvisning beslutas av Migrationsverket om utlänningen återoppar någon form av politiska skäl, om utlänningen vistats i Sverige utan avbrott mer än tre månader efter ankomsten när frågan om avvisning väcks eller om det gäller avvisning enligt 4 kap. 1 § första stycket 6 eller 2 § andra stycket. I andra fall meddelas beslut om avvisning av polismyndigheten (4 kap. 4 § UtL).

Enligt 4 kap. 3 § får en utlänning *utvisas* ur Sverige om han eller hon uppehåller sig här efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats. Sådan utvisning beslutas av Migrationsverket.

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige, skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot detta (4 kap. 6 § UtL). Särskilda skäl kan vara t.ex. att det framstår som sannolikt att sökanden efter avslagsbeslutet frivilligt kommer att lämna landet.

Enligt 4 kap. 7 § UtL kan en utlänning i vissa fall utvisas på grund av brott. Ett svenskt beslut om utvisning på grund av brott fattas av domstol.

Slutligen finns det i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll bestämmelser om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

2.5 Förfarandet vid handläggning och prövning

Inlämnande av ansökan

Enligt huvudregeln skall den som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet (2 kap. 5 § UtL).

Från huvudregeln finns undantag bl.a. för flyktingar, skyddsbehövande, och (i vissa fall) utlänningar med familjeanknytning (2 kap. 5 § andra och tredje stycket UtL).

Enligt 3 kap. 7 a § UtL kan ansökningar om uppehållstillstånd beviljas för EES-medborgare, även om de vistas i Sverige när ansökningen görs eller prövas.

När en utlänning inte befinner sig i Sverige, vilket har förutsatts vanligen vara fallet när tillstånd söks första gången, skall ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där han annars

är stadigvarande bosatt (3 kap. 7 § UtlF). En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige skall ges in till Migrationsverket. En ansökan om arbetstillstånd ges in till Migrationsverket.

Handläggningstiden

I utlänningslagen finns inga tidsfrister angivna när det gäller handläggningen av ett ärende. Enligt förvaltningslagen (1986:223), FL, skall dock ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § FL).

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2003 (s. 31) har verket som mål att beslut om uppehållstillstånd på grund av anknytning till personer bosatta i Sverige skall fattas inom fem månader från den dag då ansökan inkom till utlandsmyndigheten. Av de avgjorda ärendena hos Migrationsverket (30 451 st.) avgjordes dock endast 37 procent inom fem månader. Mediantiden för ärendena var 223 dagar. En annan målsättning är att den sammanlagda väntetiden (hos utlandsmyndighet, Migrationsverket och Utlänningsnämnden) inte skall överstiga tolv månader. Enligt årsredovisningen var det målet dock uppfyllt i endast 23 procent av ärendena under 2003. De ärenden som ingått i den beräkningen var sådana där verkets beslut överklagats till Utlänningsnämnden. Det var sammanlagt 4 689 ärenden och den genomsnittliga handläggningstiden var 499 dagar.

När det gäller ärenden avseende uppehållstillstånd för att studera i Sverige framgår av den nyssnämnda årsredovisningen (s. 31) att 99 procent av alla förstagångsansökningar och 96 procent av alla förlängningar för gäststudier avgjordes på kortare tid än fem månader. Under 2003 avgjordes 10 749 ärenden, varav 6 005 förstagångsansökningar. Mediantiden var 15 dagar för förstagångsansökningar (då var dock inte tiden hos utlandsmyndigheten inräknad).

Av ärenden där arbetsmarknadsskäl legat till grund för ansökningen avgjordes 95 procent inom fem månader och den genomsnittliga handläggningstiden för förstagångsansökningar var 40 dagar. 19 490 ärenden avgjordes (samma årsredovisning s. 32).

Under 2003 inkom 12 834 ansökningar om uppehållstillstånd grundat på EES-avtalet. Under året avgjordes 13 926 ärenden varav 2 190 förlängningsärenden. Andelen ärenden som avgjordes inom fem månader var 84 procent (a. a. s. 32)

Beslutet

Enligt förvaltningslagen skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (20 § FL). Skälen får dock utelämnas helt eller delvis i vissa uppräknade fall. I 11 kap. 3 § UtlL sägs att nyssnämnda bestämmelse i förvaltningslagen gäller även för beslut som meddelas i ärenden enligt utlänningslagen. Dock skall ett beslut i fråga om uppehållstillstånd alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Vid beslut om visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning 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, utan att vara medborgare i ett EES-land eller i Schweiz, har dock alltid rätt till motivering av ett beslut om visering om det går honom emot.

Av förvaltningslagen följer att en sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild (21 § FL). Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han eller hon underrättas om hur man kan överklaga det. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Rätt att överklaga

Enligt 7 kap. 1 § UtlL får beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt lagen överklagas endast om det anges i nämnda kapitel.

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om återkallelse av ett uppehållstillstånd får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning (7 kap. 3 § UtlL).

Utlänningsnämnden består av ordförande och övriga ledamöter. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare för

ordförande utses av regeringen. Ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet. Den normala sammansättningen vid prövning med nämnd är ordförande och två lekmanna-ledamöter. De tre ledamöterna har vardera en röst. Vid prövning av ärenden av principiell betydelse eller som innebär ändring av praxis förutsätts nämnden sammanträda med minst två ordförande eller ersättare för ordförande och minst fyra lekmanna-ledamöter. Vissa beslut kan fattas av ensamordförande. Ordföranden får ensam avgöra frågor om inhibition, frågor om förvar eller uppsikt enligt utlänningslagen, ärenden om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen, frågor om avvisning eller avskrivning av ett ärende, frågor som rör ett ärendes beredning, frågor om offentligt biträde, och andra frågor, om prövningen är av enkelt slag (7 § förordning [1991:1817] med instruktion för Utlänningsnämnden).

I vissa fall avgörs ett ärende av Utlänningsnämnden som första instans. Enligt 7 kap. 11 § UtlL får Migrationsverket överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende som prövas av nämnden.

I vissa fall avgörs ärenden enligt utlänningslagen av regeringen som första och enda instans. Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får nämligen enligt 7 kap. 11 § andra stycket UtlL överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om ärendet inte avser en ansökan enligt 2 kap. 5 b § UtlL och om ärendet på grund av familjanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende som prövas av regeringen (p. 1), ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet (p. 2), det bedöms vara av särskild vikt för ledning av utlänningslagens tillämpning att regeringen avgör ett ärende som kan antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp utlänningar som återoppar huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd (p. 3), eller det i andra fall än som anges i punkt 3 bedöms vara av synnerlig vikt för ledning av lagens tillämpning att regeringen prövar ett ärende (p. 4).

I samband med att Utlänningsnämnden inrättades framhölls att rätten att överlämna ärenden till regeringen – en rätt som funnits även i tidigare utlänningslagar – innebär ett avsteg från instansordningsprincipen och därför skall tillgripas endast när det är särskilt

påkallat (Regeringens proposition 1991/92:30 om en särskild nämnd för utlänningsärenden s. 25). I propositionen framhölls vidare att ett ärende om avvisning eller utvisning inte bör hänskjutas till regeringen, om den berörde utlänningen påstått att han löper risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och påståendet inte kan avfärdas som uppenbart ogrundat. Det kan nämligen tänkas bli bedömt som stridande mot Europakonventionen, om utlänningen i ett sådant fall bara får sin sak prövad i en instans och avgörandet går honom eller henne emot (a. prop. s. 24).

När det gäller punkten 3 (överlämnande inom ramen för regeringens styrning av rättstillämpningen enligt ärendemetoden) gjorde regeringen följande bedömning i samband med att punkten fick sin nuvarande lydelse. Regeringens skulle i större utsträckning styra praxisbildningen i utlänningsärenden genom att meddela generella föreskrifter. I vissa fall ansågs det dock nödvändigt att ha kvar beslut i enskilda ärenden som regeringens styrmedel. Ärenden bör alltså överlämnas endast i den situationen där regeringen inte lämpligen kan ge vägledning genom utfärdandet av en förordning (prop. 1996/97:25 s. 293 f.).

Fjärde punkten öppnar en möjlighet för överlämnanden av ärenden som har prejudikatbetydelse men som är av så speciellt slag att de inte lämpar sig för utnyttjande av förordningsmetoden. Möjligheten att överlämna ärenden enligt denna punkt bör enligt förarbetsuttalande utnyttjas med restriktivitet (a. prop. s. 294).

När det är fråga om utvisning på grund av brott får en dom eller beslut om detta överklagas enligt vad som gäller om överklagande av allmän domstols dom eller beslut i brottmål (7 kap. 8 § UtL). Det innebär att tingsrätts dom eller beslut kan överklagas till hovrätt, vars dom eller beslut kan överklagas till Högsta domstolen.

Som nämnts ovan kan utvisning också ske enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Beslut meddelas i dessa fall av regeringen. Någon möjlighet att överklaga beslutet finns inte.

2.6 Försörjningskrav

Andra EU-länder ställer krav på att försörjningen för efterföljande familjemedlemmar skall vara tryggad innan uppehållstillstånd för dessa beviljas, såvida det inte är fråga om personer som har rätt till

uppehållstillstånd enligt EG-reglerna. USA och Kanada har en tradition av liknande regler.²

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

Tidigare försörjningskrav i Sverige

I 1954 års utlänningslag (1954:193) angavs inte under vilka förutsättningar uppehållstillstånd fick meddelas. År 1968 antog riksdagen riktlinjer för utlänningspolitiken (prop. 1968:142, SU 196, rskr. 405). I propositionen gavs vissa riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas tillståndsprövning. Beträffande annan invandring än arbetskraftsinvandring anförde departementschefen följande.³

Invandringen av arbetskraft för med sig en ungefär lika stor invandring av familjemedlemmar som inte avser att förvärvsarbeta i Sverige. Trots det angelägna i att invandrarnas familjer hålls samman kan det finnas anledning att i någon mån avgränsa den krets av familjemedlemmar som bör tillåtas att invandra tillsammans med "huvudmannen".

Make och oförsörjda barn till utlänning som har tillstånd att vistas och arbeta här bör om bostadsfrågan är löst beviljas vistelsetillstånd utan prövning av deras försörjningsmöjligheter. Motsvarande bör gälla utlänningens eller hans makes föräldrar eller annan nära släkting, men bara om föräldrarna eller släktingen är väsentligt beroende av den härvarande utlänningen för sin försörjning och utlänningen har ekonomiska möjligheter att svara för försörjningen. I fråga om övriga anförvanter bör vanliga regler gälla för prövningen av vistelsetillstånd.

Praxis utvecklades i nära anslutning till dessa riktlinjer.⁴ För att få uppehållstillstånd krävdes i regel att utlänningens försörjning var tryggad antingen genom eget arbete eller på annat sätt. Om utlänningen kunde få arbetstillstånd ansågs försörjningskravet uppfyllt. Utlänningens make eller sambo och hemmavarande barn samt "sista länk"-fall beviljades regelmässigt uppehållstillstånd utan prövning av försörjningsmöjligheterna. Inte heller skedde någon prövning av att bostadsfrågan var löst innan tillstånd beviljades för make och barn utan försörjning.

När det gällde övriga utlänningar tilläts följande invandra utan prövning av deras egen försörjningsförmåga: 1) föräldrar eller släkting

² Uppgiften hämtad från SOU 2002:13 s. 82.

³ A. prop. s. 113 f.

⁴ jfr SOU 1979:64 s. 64 f. och SOU 2002:13 s. 83 f.

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

Barnets försörjningsmöjligheter utreddes i allmänhet bara när föräldern sökte tillstånd första gången. Det medförde att ett barn som ansågs kunna svara för föräldrarnas försörjning fick ta hit dem, utan att någon prövning sedan skedde av att barnet verkligen försörjde dem. Den som däremot vid tillståndsprövningen bedömdes inte kunna svara för sina föräldrars försörjning fick avslag på sin begäran att få ta hit föräldrarna.

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

Något krav på att den som får uppehållstillstånd som anhörig skall ha sin försörjning tryggad och bostad ordnad har inte införts

därefter. Det har ansetts att det skulle innebära en markant förändring av gällande praxis att införa försörjningskrav.

Flyktingpolitiska kommittén

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

Regeringen förklarade sig därefter inte vara beredd att lägga fram förslag om någon form av försörjningskrav (prop. 1996/97:25 s. 115). Regeringen uttalade att frågan kräver en grundlig belysning i hela dess vidd, bl.a. beträffande vilka konsekvenser bristande försörjningsförmåga skall få när den inträffar under vistelsen i Sverige och hur en grundtrygghet skall kunna garanteras för alla människor i vårt land som inte själva kan klara sin försörjning. Riksdagen lämnade uttalandet utan erinran (bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80).

Särskilt om EG-reglerna

I vissa situationer ställs krav på att den person som vill komma till Sverige skall ha tillräckliga medel och/eller sjukförsäkring. Detta gäller vissa kategorier av medborgare i EES-länderna och i Schweiz. Enligt 3 kap. 5 a § femte–sjunde styckena UtLF åligger det pensionärer (vissa som arbetat eller haft egen verksamhet i landet är undantagna), studerande och icke ekonomiskt aktiva att visa att de kan för-

sörja sig och att de, om de inte kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har heltäckande sjukförsäkring. Av 3 kap. 5 b § UtlF framgår att försörjningskrav i vissa fall även ställs på anhöriga till ovannämnda medborgare.

2.7 Svenskt medborgarskap

Bestämmelserna om förvärv av svenskt medborgarskap finns i lag (2001:82) om svenskt medborgarskap. Enligt 11 § kan en utlänning efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har styrkt sin identitet (p. 1), fyllt arton år (p. 2), permanent uppehållstillstånd i Sverige (p. 3), hemvist här i landet (p. 4.) och haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt (p. 5). När det gäller kravet på hemvist skiljer man på olika utlänningskategorier. Medborgare i ett nordiskt land skall ha haft sin hemvist i Sverige sedan två år. Den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 3 kap. 2 § UtlL skall ha haft hemvist här sedan fyra år. För övriga utlänningar gäller en tidsgräns på fem år.

Även om kraven i 11 § inte är uppfyllda får en sökanden ändå naturaliseras, om sökanden tidigare har varit svensk medborgare, om sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare, eller det annars finns särskilda skäl till det.

I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas om även sökandens ogifta barn som är under arton år förvärvar svenskt medborgarskap (13 §).

I lagens 7 § föreskrivs att ett barn som inte har svenskt medborgarskap förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige, och hemvist här i landet sedan fem år eller, om barnet är statslöst, tre år. En utlänning som har fyllt arton men inte tjugo år förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige, och hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde tretton år eller, i fråga om den som är statslös, femton år (8 §).

Det är Migrationsverket som prövar ärenden om medborgarskap. Vissa ärenden rörande nordiska medborgare prövas dock av länsstyrelsen.

3 Internationella förpliktelser

3.1 Något om beslutsgången inom EU

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

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

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

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

Ytterligare fördragsrevision har skett och ledde år 2000 till tillkomsten av Nicefördraget. Fördraget påverkar samarbetet i alla de tre pelarna men pelarstrukturen ändras inte på något avgörande sätt. Den viktigaste nyheten i Nicefördraget är vissa ändringar i reglerna

om institutionernas sammansättning och beslutsformer i syfte att underlätta unionens utvidgning med nya medlemsstater i Central- och Östeuropa.

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

3.2 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), utgör sedan den 1 januari 1995 svensk lag. I 2 kap. 23 § regeringsformen föreskrivs att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Vid ratificeringen av Europakonventionen gick man igenom den svenska lagstiftningen för att förvissa sig om att denna stod i överensstämmelse med konventionen. Sverige har därefter löpande anpassat sin lagstiftning till konventionens regler i samband med nya lagförslag eller till följd av avgöranden från de europeiska konventionsorganen. Inom ramen för Fri- och rättighetskommitténs utredning angående inkorporering av Europakonventionen gjordes en översiktlig genomgång av svensk lagstiftnings överensstämmelse med konventionens regler och praxis. Utredningen fann att svensk lagstiftning stod i överensstämmelse med Europakonventionen (SOU 1993:40 del B s. 126). I prop. 1993/94:117 anfördes att vid en översiktlig bedömning av det rådande rättsläget, svensk lagstiftning i allmänhet torde uppfylla konventionens krav (a. prop. s. 40).

Konventionen innehåller inte något uttryckligt stadgande om rätten till familjeåterförening. Artikel 8 har emellertid av Europadomstolen tolkats så att den också innefattar rätt till familjeåterförening i vissa fall. Artikel 8 har följande ordalydelse.

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till familjeåterförening är således inte ovillkorlig. Undantag får göras bl.a. med hänsyn till den allmänna säkerheten och landets ekonomiska välstånd. Utifrån Europakonventionen har det därmed inte ansetts finnas hinder att ställa krav på tryggad försörjning som villkor för familjeåterförening. När statens beslut leder till att en familj splittras, och fråga uppkommer om rätten enligt artikel 8 till respekt för familjelivet kränkts, måste det bedömas om splittringen i familjen är proportionerlig och därmed kan anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Vid denna bedömning är det statens intresse av att skydda sig mot brottslighet eller begränsa invandringen som bör avvägas mot de enskilda personernas intresse av att leva tillsammans i en familjegemenskap (H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2002, s. 288 f.). Såväl i fråga om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som i fråga om utvisning kan frågan uppkomma om beslutet innefattar brott mot respekten för privatlivet. Detta gäller i den mån beslutet medför att sökanden kommer att skiljas från sin make eller maka, sambo eller sina barn (Danelius a.a. s. 289).

Europadomstolen har avgjort fall där beslutet medfört att sökanden kommit att skiljas från sin make, maka, sambo eller sina barn. I förevarande sammanhang kan följande fall anses vara av särskilt intresse. Redogörelserna för följande fall är huvudsakligen hämtade från anförda bok av Danelius (s. 289 ff.).

I ett fall, *Abdulaziz, Cabales och Balkandali mot Storbritannien* (dom den 28 maj 1985), var det fråga om kvinnor som var bosatta i Storbritannien men vilkas män vägrades uppehållstillstånd av de brittiska myndigheterna. Domstolen uttalade bl.a. att omfattningen av en stats skyldighet att på sitt territorium släppa in anhöriga till där bosatta invandrare varierar beroende på de berörda personernas speciella förhållanden. Domstolen kunde inte bortse från att målet gällde inte bara familjeliv utan också invandring och att en stat enligt stadgad folkrätt och med förbehåll för sina traktatförbindelser har rätt att kontrollera utlänningars tillträde till statens territorium. Domstolen konstaterade att målet inte gällde invandrare som redan hade en familj som de lämnade kvar i ett annat land i väntan på att de skulle få uppehållstillstånd i Storbritannien. Det var inte förrän kla-

gandena hade fått uppehållstillstånd där som de ingick äktenskap. Skyldigheten enligt artikel 8 kunde inte, enligt domstolen, anses så vidsträckt att den innefattar en allmän skyldighet för en konventionsstat att respektera äkta makars val av bosättningsland och att ge utländska makar rätt att bosätta sig i landet. I förevarande fall hade klagandena inte visat att det förelåg hinder för dem att inrätta sitt familjeliv i sina egna eller sina makars hemländer. Vidare hade klagandena, redan när de gifte sig, känt till att det kunde bli problem med männens bosättning i Storbritannien. Det förelåg under de angivna omständigheterna ingen brist på respekt för deras familjeliv enligt artikel 8.

Ett annat fall, *Berrehab mot Nederländerna* (dom den 21 juni 1988), gällde det en marockansk fars rätt till umgänge med sin i Nederländerna bosatta dotter. Klaganden hade varit gift med barnets mor och även om han efter äktenskapsskillnaden inte levde tillsammans med henne och barnet, förelåg enligt domstolen en familjerelation som skyddades av artikel 8. De nederländska myndigheternas vägran att ge honom uppehållstillstånd i Nederländerna innebar därför ett ingrepp i hans rätt till respekt för familjelivet, och frågan var om detta ingrepp var berättigat med hänsyn till andra ledet i artikel 8. I detta hänseende fann Europadomstolen till en början att beslutet att vägra uppehållstillstånd stod i överensstämmelse med lag. Eftersom åtgärden vidtogs som ett led i nederländsk utlänningspolitik, fick den också anses ha det enligt andra ledet legitima syftet att främja landets ekonomiska välfärd. Det återstod emellertid att bedöma om åtgärden var nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Denna bedömning måste göras genom en avvägning av det allmänna intresset mot klagandens personliga intresse. Domstolen konstaterade att klaganden hade bott lagligt i Nederländerna under flera år och haft arbete där. Det fanns inga speciella anmärkningar mot honom och det var omvittnat att han hade mycket nära personliga band med sin dotter. Med hänsyn till dessa omständigheter fann domstolen att myndigheternas vägran att ge honom uppehållstillstånd i landet var en oproportionerlig åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Det förelåg därför ett brott mot artikel 8.

I fallet *Gül mot Schweiz* (dom den 19 februari 1996) var det fråga om en turkisk medborgare, Gül, som bott i Schweiz under lång tid. Även Güls hustru hade kommit till Schweiz och fått stanna där. Makarna hade emellertid kvar en son i Turkiet. Alltsedan sonen var sju år gammal hade de försökt få uppehållstillstånd för honom i Schweiz. Detta vägrades av de schweiziska myndigheterna. Frågan

var om myndigheterna härigenom bröt mot sina skyldigheter enligt artikel 8. Europadomstolen ansåg att så inte var fallet. Domstolen pekade på att Gül själv, genom att bege sig till Schweiz, hade förorsakat separationen från sonen och att det visserligen skulle vara svårt men inte omöjligt för makarna Gül att återvända till Turkiet för att där återförenas med sonen. Domstolen erinrade också om att sonen alltid bott i Turkiet och därför hade vuxit upp i detta lands kulturella och språkliga miljö. Domstolen fann således att Schweiz genom att vägra sonen uppehållstillstånd inte hade brutit mot sina förpliktelser enligt artikel 8.

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

I fallet *Sen mot Nederländerna* (dom den 21 december 2001) blev utgången däremot annorlunda. En turkisk familj i Nederländerna önskade att en kvarlämnad dotter i Turkiet skulle beviljas uppehållstillstånd i Nederländerna. Fallet skilde sig från de tidigare genom att det enligt Europadomstolen inte framstod som rimligt att familjen skulle etablera ett gemensamt liv i Turkiet, eftersom föräldrarna under lång tid hade bott i Nederländerna och de hade två andra barn som var födda och gick i skolan där. Under sådana förhållanden hade rätten till respekt för familjelivet inte respekterats när dottern vägrades uppehållstillstånd i Nederländerna.

I några andra fall har frågan om uppehållstillstånd och familjeliv varit uppe utan att detta direkt handlat om familjeåterförening. Som exempel kan nämnas fallet *Ciliz mot Nederländerna* (dom den 11 juli 2000). En turkisk man kom till Nederländerna, gifte sig med en där bosatt turkisk kvinna och fick ett temporärt uppehållstillstånd som senare ersattes av ett icke tidsbegränsat. Några år efter att parterna fått en son upplöstes deras äktenskap. Mannen fick ett nytt, tidsbegränsat uppehållstillstånd eftersom det tidigare tillståndet varit beroende av att han var gift. När han sedan begärde förlängning av det nya tillståndet vägrades han emellertid detta, eftersom han vid den tidpunkten inte kunde försörja sig själv. Mannen utvisades till Turkiet medan en process om umgänge mellan honom och hans son fortfarande var anhängig vid nederländsk domstol. Han fick inte heller

tillstånd att återvända för att medverka i förhandlingarna eller träffa sin son. Europadomstolen fann att artikel 8 inte hade respekterats.

3.3 Unionsmedborgares rätt till fri rörlighet

Arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen innebär att ingen diskriminering på grund av nationalitet få ske vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor (artikel 39 Romfördraget). Den fria rörligheten innebär bl.a. en rätt att flytta mellan de anslutna staterna för att söka och anta anställningar som erbjuds där. Till Romfördragets artikel 39 ansluter sig en omfattande sekundärlagstiftning i form av förordningar och direktiv som utvecklar och preciserar innehållet i artikeln. Viktigast har förordningen (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet varit.

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

1968 års förordning om arbetskraftens fria rörlighet har delvis varit föremål för omarbetning. Detta har lett till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Genom direktivet ändras 1968 års förordning samt upphävs direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG. Medlemsstaterna skall införliva direktivet senast den 30 april 2006.

Enligt 1968 års förordning omfattar den fria rörligheten även nära anhöriga till en arbetstagar som är medborgare i en medlemsstat och anställd i en annan medlemsstats territorium, dvs. unionsmedborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Förordningen ger sålunda rätt för dels arbetstagarens make och deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning, dels släktingar i närmast föregående led till arbetstagaren och hans eller hennes make,

som är beroende av dem, att bosätta sig tillsammans med arbetstagaren. Dessutom skall medlemsstaterna underlätta mottagandet av alla andra familjemedlemmar, om de är beroende av arbetstagaren eller ingår i hans eller hennes hushåll i det land arbetstagaren kommer ifrån. Arbetstagaren måste för sin familj ha tillgång till en bostad som anses normal för landets arbetstagare i den region där han eller hon är anställd. Rättigheterna gäller oavsett de anhörigas nationalitet. Den anhörige beviljas, oavsett medborgarskap, samma typ av tillstånd som referenspersonen.

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

Uppehållstillstånd för familjemedlem får återkallas om anknytningen till medborgaren i EES-staten bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

EES-reglerna är på flera punkter mer långtgående än de regler som gäller för anhöriga enligt utlänningslagstiftningen i övrigt. EES-reglerna gäller dock endast make, inte sambo. EG-domstolen har emellertid uttalat att om en medlemsstat gör det möjligt för de egna medborgarnas sambor från annat land att erhålla uppehållstillstånd, skall denna rättighet tillkomma också medborgare i medlemsstater som vistas i den staten (Mål 59/85, Nederländerna mot Reed, REG 1986, s. 1283; svensk specialutgåva, volym 8).

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

I vissa situationer ställs det krav på att den person som vill komma till Sverige skall ha tillräckliga medel och/eller sjukförsäkring. Det gäller dock inte för en arbetstages kärnfamilj.

Ett syfte med det ovannämnda direktivet 2004/38/EG är att i en och samma rättsakt samla de gemenskapsregler om unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig som tidigare funnits i olika rättsakter. Direktivet kodifierar i stora delar gällande regelverk men innehåller även förändringar. Framför allt följande skiljer sig från vad som gäller i dag.

Familjebegreppet utvidgas så att det även omfattar registrerad partner om den mottagande medlemsstaten erkänner registrerade partner-

skap i sin lagstiftning. Nuvarande regler om krav på uppehållstillstånd efter tre månaders vistelse avskaffas. Medlemsstaterna får själva avgöra om ett system med registrering av unionsmedborgare och unionsmedborgares familjemedlemmar som själva är unionsmedborgare skall införas istället för uppehållstillstånd. Den mottagande medlemsstaten får ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader. En medlemsstat skall utfärda ett uppehållskort till unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat om den planerade vistelsen överstiger tre månader. Regler om utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar regleras i artiklarna 14 och 28. Så länge de personer som omfattas av rätten till bosättning inte utgör en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem bör de inte utvisas. Under inga omständigheter får arbetstagare, egenföretagare eller arbetsökande bli föremål för utvisning, utom av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Det finns även en bestämmelse om att medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppgift att utreda hur ovannämnda EG-direktiv skall genomföras i svensk rätt (dir. 2004:127). Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2005.

3.4 Europarådets sociala stadga

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

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

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

- a) Make eller maka till referenspersonen eller dennes ogifta partner i ett stabilt förhållande, om ogifta par och gifta par enligt lagstiftningen och praxis i den berörda medlemsstaten skall behandlas på jämförbart sätt enligt landets utlänningslagstiftning. Underåriga ogifta barn till referenspersonen och dennes maka eller make, oavsett om de är födda inom eller utom äktenskapet eller är adopterade.
- b) Andra nära anhöriga som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för de händelser som ledde till den massiva tillströmningen och som var helt eller delvis beroende av referenspersonen vid den tidpunkten.

Direktivet har genomförts i svensk rätt genom ett nytt kapitel i Utlänningslagen, kap. 2 a.

3.6 EG:s resolution mot skenäktenskap

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

- Parterna lever inte tillsammans.
- Parterna tar inte på ett sätt som är lämpligt det ansvar som följer av äktenskapet.
- Makarna har aldrig träffat varandra före äktenskapet.
- Makarna misstar sig om varandras personuppgifter (namn, adress, medborgarskap, anställning), de omständigheter under vilka de

lärde känna varandra eller andra viktiga förhållanden av personlig karaktär som berör dem.

- Makarna talar inte ett språk som båda förstår.
- Ett penningbelopp har betalats för att äktenskapet skall ingås (med undantag för penningbelopp som utgör hemgift för medborgare i sådana tredje länder där hemgift normalt förekommer).
- Det finns uppgifter som tyder på att en av eller båda makarna har tidigare skenäktenskap eller oegentligheter såvitt avser visstelse bakom sig.

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

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

3.7 FN:s barnkonvention

År 1990 ratificerade Sverige FN:s barnkonvention, SÖ 1990:20, utan förbehåll. Enligt regeringens bedömning krävde ratificeringen ingen lagstiftningsåtgärd. En granskning av konventionsbestämmelserna hade, enligt föredragande statsrådet, lett till slutsatsen att svensk rätt och praxis till sin allmänna syftning står i god överensstämmelse med dessa bestämmelser men att man kunde vara tveksam om huruvida svensk rätt eller praxis i alla detaljer överensstämde med konventionens krav (prop. 1989/90:107 s. 28). Konventionen trädde för Sveriges del i kraft i september 1990.

I enlighet med konventionen granskar en kommitté för barnets rättigheter de framsteg som staterna gjort för att förverkliga sina skyldigheter enligt konventionen. Staterna åtar sig att lämna rapporter till kommittén.

I barnkonventionens ingress sägs att familjen, såsom den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmars och särskilt för barnens utveckling och välfärd, bör ges nödvändigt skydd och bistånd så att den till fullo kan ta på sig sitt

ansvar i samhället. Barnets behov av och rätt till sina föräldrar är också en röd tråd i barnkonventionens sakartiklar. Konventionen sätter barnets behov framför föräldrarnas. Vid alla åtgärder som rör barn skall barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3).

I artikel 10 föreskrivs att ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening skall behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna.

Barnkonventionen ger tydliga anvisningar om i vilka frågor barnets bästa skall vara utslagsgivande. Däremot ges ingen direkt vägledning för hur tungt barnets bästa skall väga i beslut som i första hand rör föräldrarna men som också drabbar barnet eller i situationer där samhällsintressen skulle stå emot det enskilda barnets bästa. Barnkonventionen överlämnar till staterna att i dessa situationer göra avvägningen.

I utlänningslagen anges uttryckligen att i ett fall som rör ett barn särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (1 kap. 1 § andra stycket UtlL).

4 Anhörigkommitténs delbetänkande "Vår anhöriginvandring" (SOU 2002:13)

Innehållet i detta kapitel är hämtat ur sammanfattningen i SOU 2002:13 i de delar som bedöms vara av intresse för detta delbetänkande.

Inledning

Kommitténs uppdrag i den del som redovisas i delbetänkandet var att utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige. Uppdraget bestod huvudsakligen av tre uppgifter. För det första hade kommittén att utvärdera effekterna av de ändringar av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring som trädde i kraft den 1 januari 1997. För det andra skulle övervägas om den s.k. seriositetsprövningen vid arrangerade äktenskap kunde förbättras. Slutligen ålåg det kommittén, mot bakgrund av utvärderingen av de lagbestämmelser som trädde i kraft år 1997 och med beaktande av utvecklingen inom EU, att överväga om utlänningslagens gällande bestämmelser om anhörigas rätt att bosätta sig i Sverige behövde ändras, särskilt med hänsyn till personer med samtliga nära släktingar här ("sista länk"-fall). I de angivna uppgifterna ingick att göra jämförelser med de övriga nordiska länderna och andra relevanta länder samt att beakta möjligheten för nära anhöriga att hålla kontakt genom att visering och uppehållstillstånd för besök beviljas.

Parallellt med kommitténs arbete var frågan om familjeåterförening föremål för harmoniseringsarbete inom EU. Eftersom detta arbete fortfarande pågick när delbetänkandet skrevs kunde direktivförslaget inte beaktas i någon större utsträckning i kommitténs förslag.

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

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

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

Genom lagändringarna år 1997 infördes för nära anhöriga utanför kärnfamiljen ett uttryckligt krav på att sökanden skulle ha ingått i samma hushåll som anknytningspersonen i Sverige. Någon form av beroendeförhållande, som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda, måste föreligga. Beroendeförhållandet måste ha förelegat redan i hemlandet. Släktingens ansökan om uppehållstillstånd måste göras relativt snart efter anknytningspersonens bosättning i Sverige. År 1997 borttogs möjligheten att få uppehållstillstånd enbart på grund av att samtliga nära släktingar befinner sig i Sverige, ”sista länk”-fall. De nya reglerna innebar en skärpning för föräldrar, särskilt änkor eller änklingar, som vill förena sig med vuxet eller vuxna barn i Sverige. Om inte förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § första stycket 3 UtlL ansågs uppfyllda, konstaterade kommittén att uppehållstillstånd kunde beviljas endast i undantagsfall, nämligen om det förelåg synnerliga skäl i form av udda och ömmande omständigheter. Ändringarna hade i fråga om nära anhöriga utanför kärnfamiljen enligt kommitténs uppfattning fått vissa konsekvenser som inte kunde anses acceptabla. Bl.a. hade det blivit omotiverat svårt för en äldre förälder, som först en längre tid efter barnets bosättning i Sverige blivit sjuk eller på annat sätt beroende av barnet, att få uppehållstillstånd. Kraven på hushållsgemenskap, beroende redan i hemlandet och snar ansökan föreslog kommittén därför skulle upphöra. I stället menade kommittén att som förutsättningar för uppehållstillstånd för föräldrar och vuxna barn borde gälla ett krav på beroende eller andra särskilda skäl samt, för andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen, synnerliga skäl. Att en person utgjorde ”sista länk”

var ett exempel på sådana särskilda eller synnerliga skäl. Vidare skulle som huvudregel krävas att anknytningspersonen svarade för utlänningsens försörjning.

Prövningen av oetablerade förhållanden i allmänhet

Kommitténs undersökning visade att seriositetsprövningen, trots att den var mycket tidskrävande och omfattande, upplevdes som ett trubbigt instrument som gav relativt begränsad effekt. Kommittén föreslog därför en delvis reviderad ordning. Denna nya ordning innebar bl.a. följande. Vad som bedömdes intressant i ärendet om uppehållstillstånd var att få en bild av huruvida sökanden och anknytningspersonen verkligen hade för avsikt, och själva beslutat, att leva tillsammans i äktenskap eller under äktenskapsliknande former och att denna önskan låg till grund för ansökan. Det intryck av och den känsla för om det rörde sig om ett förhållande som borde ligga till grund för uppehållstillstånd kunde fås genom en mindre grundlig utredning än vad som brukade göras. Utredningen borde, enligt kommitténs uppfattning, innefatta ett mindre antal frågor om parternas relation inklusive förmågan att gemensamt sörja för varandras uppehälle. För att söka undvika att utsatta parter utnyttjas borde dessutom anknytningspersonens förhållanden i fråga om eventuell tidigare brottslighet och äktenskap alltid undersökas genom registerkontroll. Kommittén menade också att utredningen i större utsträckning än hittills varit fallet kunde innehålla skriftliga inslag. Detta ledde till att uppehållstillstånd skulle beviljas om särskilda skäl inte talade däremot.

Särskilt om försörjningskrav

Kommittén framhöll att de begränsningar i möjligheterna till anhöriginvandring som gjordes år 1997 utgjorde en viktig del av åtgärderna för att kunna uppfylla riksdagens beslut om kostnadsbesparing inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar. Kommitténs förslag innebar att möjligheterna åter vidgades något, vilket innebar ökade kostnader för den offentliga sektorn. Detta ansåg kommittén vara ett skäl för införandet av ett försörjningskrav. Ett annat skäl angav kommittén vara den följdinvandring som kunde väntas med anledning av utvidgningen av anhörigkretsen. Utan ett försörjningskrav kunde en

sådan följdinvandring förutses bli relativt stor med hänsyn till innehållet i andra EU-länders regelverk och till hur diskussionerna inom EU:s harmoniseringsarbete på området hade förts. Ytterligare ett skäl för införandet av ett försörjningskrav fanns när det gällde de oetablerade förhållandena. Ett sådant krav skulle kunna utgöra ett skydd för unga anknytningspersoner (framför allt kvinnor) i Sverige, som var tvungna att avbryta sin skolgång för att ingå arrangerade äktenskap med personer från annat land. Av dessa skäl föreslog kommittén att huvudregeln för att bevilja uppehållstillstånd vid oetablerade förhållanden och för nära anhöriga utanför kärnfamiljen skulle vara att anknytningspersonen svarade för utlänningens försörjning under högst två år. Försörjningskravet innefattade utlänningens vanliga levnadskostnader inklusive kostnaden för boendet. Anknytningspersonen borde därför ha en inkomst som täckte såväl dessa som hans eller hennes egna omkostnader. Försörjningsförmågan var tänkt att bedömas utifrån vad anknytningspersonen och utlänningen hade varit berättigade att erhålla i försörjningsstöd enligt riksnormen enligt socialtjänstlagen (2001:453). Den disponibla inkomsten skulle därutöver täcka kostnaden för boendet. Vid bedömningen av försörjningsförmågan kunde även utlänningens tillgångar beaktas. Beträffande nära anhöriga utanför kärnfamiljen kunde också anknytningspersonens övriga släktingars förmåga att bidra till försörjningen beaktas. Vid särskilda skäl föreslog kommittén att försörjningskravet kunde frångås. Som ett exempel på särskilda skäl angav kommittén att anknytningspersonens försörjningsoförmåga beror på särskilda personliga förhållanden eller ofrivillig arbetslöshet. Andra exempel på undantag var när anknytningspersonen fått uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande och vistats i Sverige endast ett fåtal år eller när ett minderårigt barn utgör anknytningsperson. Undantagen innebar bl.a. att även en person som på grund av ofrivillig arbetslöshet var beroende av försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för sitt uppehälle skulle kunna förenas med sina nära släktingar trots att han eller hon inte hade förmåga att svara för deras försörjning. Uppskjuten invandringssprövning föreslog kommittén skulle gälla i dessa fall. Det innebär att utlänningen gavs ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om ett år, vilket sedan kunde förlängas och bli permanent förutsatt att försörjningskravet fortfarande var uppfyllt. Även om så inte var fallet kunde utlänningen beviljas fortsatt tillstånd om starka skäl talade för detta. Som exempel på starka skäl angav kommittén om anknytningspersonen hade drabbats av ofrivillig arbetslöshet eller oförmåga att arbeta eller om det förelåg

andra ömmande skäl som att utlänningen hade hög ålder och led av dålig hälsa.

Visering och uppehållstillstånd för besök

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

Genomförande av förslagen

Kommitténs förslag kunde förväntas innebära att invandringen av nära anhöriga utanför kärnfamiljen ökade och att den offentliga sektorn drabbades av ökade kostnader.

5 Statistiska uppgifter

5.1 Allmänt om invandringen och invandrarpopulationen i Sverige

Sedan krigsslutet och fram till början av 1970-talet dominerade arbetskraftsinvandringen från Skandinavien, Italien, Grekland, Jugoslavien, Turkiet m.fl. länder. I slutet av 1960-talet infördes den reglerade invandringen genom att Riksdagen beslutade att invandrare i princip skulle ha sitt uppehållstillstånd klart före inresan. För de som ville arbeta i Sverige krävdes ett erbjudande om arbete och en arbetsmarknadsprövning, som innebar att tillstånd beviljades enbart om landet behövde den utländska arbetskraften. Någon arbetsmarknadsprövning gjordes emellertid inte för nordbor, flyktingar eller familjemedlemmar som ville förenas eller återförenas i Sverige. Regleringen av invandringspolitikerna ledde under 1970-talet bl.a. till att den utomnordiska arbetskraftsinvandringen minskade och den utomnordiska anknätningsinvandringen ökade. Under 1980-talet kom asylsökande från Mellanöstern, övriga Asien, Afrika, Kosovo och flera av de forna öststaterna. 1990-talet kännetecknas av invandring från det f.d. Jugoslavien av flyktingar eller andra skyddsbehövande. Genom Sveriges tillträde till EES-avtalet år 1994 och medlemskapet i EU nästföljande år har alla som är medborgare i en EU-stat rätt att vistas i ett annat medlemsland en kortare eller längre tid för att arbeta eller studera. Arbetstillstånd behövs inte men däremot uppehållstillstånd för vistelser längre än tre månader. (*Källa:* Migrationsverkets webbplats)

Invandrarpopulationen under 2002 och 2003 på knappt 65 000 personer årligen är fördelad på så sätt att de flesta, cirka 19 500 årligen för båda åren, kommer från Europa utanför Norden, följt av cirka 18 400 årligen för båda åren från Asien och cirka 14 600 respektive 14 300 årligen från Norden.

Hur invandrarpopulationen under 2002 och 2003 är fördelad framgår av följande tabell.

Tabell 1

Utvandringsland	2002	2003
Norden	14 641	14 279
Europa utom Norden	19 666	19 492
Afrika	3 602	4 188
Nordamerika	4 489	4 083
Sydamerika	2 035	1 933
Asien	18 401	18 359
Oceanien	807	894
Okänt land	446	747
Totalt¹	64 087	63 795

(Källa: Statistisk Årsbok för Sverige 2005)

Könsfördelningen mellan invandrarna är jämn. Åldersfördelningen är den att de flesta invandrare, flera än hälften, är mellan 20 och 39 år. Köns- och åldersfördelningen framgår av tabell 2.

Tabell 2

Kön/ålder	2002	2003
Män	32 638	31 840
Kvinnor	31 449	31 955
0–19	17 634	17 358
20–39	33 665	34 167
40–64	11 318	10 956
65–	1 470	1 314

(Källa: Statistisk Årsbok för Sverige 2005)

Antalet asylsökande år 2002 var cirka 33 000 personer och år 2003 31 355. (Källa: Migrationsverkets webbplats)

¹ Varav svenska medborgare: 16 484 respektive 15 807

5.2 Uppehållstillstånd

5.2.1 Antalet uppehållstillstånd och grunden för tillståndet

(Källa: Migrationsverkets webbplats och statistik från verket)

År 2002 fick 44 664 personer och år 2003 fick 46 857 personer uppehållstillstånd. Av dessa beviljades ungefär hälften tillstånd av anhörigskäl. Antalet som fick uppehållstillstånd på grund av EES-avtalet uppgick till knappt 8 000 personer år 2002 och till drygt 9 000 år 2003. Fördelningen mellan ärendetyperna framgår av tabell 3.

Tabell 3

Uppehållstillstånd	2002		2003	
Anhöriga varav	22 346		24 553	
make/sambo		2 166		2 627
barn		3 354		3 382
”snabbanknytningsfall”		15 649		16 655
Flyktingar och motsv. ²	8 493		6 460	
Av arbetsmarknadsskäl	403		319	
Gäststuderande	4 585		5 509	
Adoptivbarn	869		782	
p.g.a. EES-avtalet	7 958		9 234	
varav arbetstagare		2 614		2 817
studerande		2 501		2 929
Totalt	44 664		46 857	

Tidsbegränsat uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning (se 2 kap. 4 § andra stycket, 4 d och 4 e §§ UtIL) beviljades i de s.k. snabbanknytningsfallen i den omfattning som framgår av tabellen ovan. Vid en prövning av förlängning av tillstånden beviljades i ca 99 procent av fallen permanent uppehållstillstånd.

Av kategorien anhöriga till EU/EES-medborgare fick år 2002 knappt 2 000 respektive år 2003 knappt 2 500 personer ur ”kärnfamiljen” uppehållstillstånd.

Fördelningen efter medborgarskap för personer som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning var för åren 2002 och 2003 den att

² Varav merparten (6 013 respektive 4 326) grundade sig på humanitära skäl.

de flesta hade medborgarskap i länder i Asien, följt av europeiska länder. Fördelningen framgår av tabell 4.

Tabell 4

Medborgarskapsland	2002	2003
Europa	7 173	7 794
Afrika	2 064	2 342
Nordamerika	836	754
Latinamerika	1 552	1 628
Asien	10 165	11 474
Oceanien	267	260
Övriga ³	289	301
Totalt varav	22 346	24 553
kvinnor	13 119	14 335
män	9 227	10 218

Av det totala antalet beviljade förstagångstillstånd år 2003 var könsfördelningen jämn. Könsfördelningen relaterad till grunden för uppehållstillståndet skiljer sig dock särskilt åt i fråga om arbetsmarknadsskäl, där männen klart dominerar, respektive i fråga om anhörigskäl, där kvinnorna är överrepresenterade.

5.2.2 Antalet återkallade uppehållstillstånd

Det totala antalet återkallade uppehållstillstånd år 2002 utgjorde 2 024, varav nio avsåg EES- medborgare och Schweizare samt, för år 2003, 2 100, varav åtta avsåg EES-medborgare och Schweizare. (Källa: Statistik från Migrationsverket)

Det har inte gått att få fram uppgift om på vilken grund tillstånden återkallats. Den vanligaste orsaken torde dock vara upphävd bostättning.

5.3 Antalet ansökningar om svenskt medborgarskap

Att av de hos Migrationsverket inkomna och avgjorda medborgarskapsärendena, naturalisationsärenden dominerar, framgår av följande tabell 5 och 6.

³ Statslösa och okända.

Tabell 5

Inkomna	2002	2003
Naturalisationsärenden	25 705	21 934
Anmälningssärenden	3 945	4 721
Bibehållande-/befrielseärenden	481	473
Totalt	30 131	27 128

Tabell 6

Avgjorda	2002	2003
Naturalisationsärenden	24 880	21 139
Anmälningssärenden	3 922	4 650
Bibehållande-/befrielseärenden	489	458
Totalt	29 291	26 247

(Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2003)

Utlänningsnämnden överprövar Migrationsverkets beslut i medborgarskapsärenden som rör naturalisation samt bibehållande av och befrielse från svenskt medborgarskap. Nämnden prövar även ansökan om förklaring att någon är svensk medborgare. Till Utlänningsnämnden inkom år 2003 1 262 ärenden och 1 211 avgjordes. År 2002 inkom 1 136 ärenden och 1 142 avgjordes. (Källa: Utlänningsnämndens årsredovisning 2003)

5.4 Handläggningstider

Hos Migrationsverket avgjordes år 2003 totalt 118 138 uppehållstillståndsärenden om besök och bosättning. Till denna kategori räknas

- ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning (24 procent),
- förlängning av tillstånd på grund av anknytning (18 procent),
- arbetstillstånd (16 procent),
- avvisning/utvisning (2 procent),
- besökstillstånd (9 procent),
- EES-ärenden (11 procent),
- viseringer (5 procent),
- gäststuderande (10 procent) och
- överklaganden (4 procent).

Antalet ärenden och handläggningstider framgår av tabell 7.

Tabell 7

	2002		2003	
Totalt antal avgjorda ärenden	111 693		118 138	
Ärenden avseende anhöriga	27 057		30 451	
Handläggningstid ⁴		162		170
Arbetsmarknadsärenden	14 700		13 411	
Handläggningstid		22		23
Ärenden avseende gäststuderande	5 207		6 005	
Handläggningstid		13		15

(Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2003)

År 2003 inkom hos Utlänningsnämnden 2 864 och avgjordes 2 947 överklagade ärenden om uppehållstillstånd (som inte har samband med avvisning eller utvisning) och där merparten utgör ärenden där utlänningen åberopat anknytning som grund för ansökan. Motsvarande siffror för år 2002 var 2 528 respektive 2 862. Handläggningstiderna för dessa överklagade ärenden var, år 2003, 216 dagar i genomsnitt eller 205 dagar i median samt, år 2002, 254 dagar i genomsnitt och 259 i median. (Källa: Utlänningsnämndens årsredovisning 2003).

För medborgarskapsärenden var hos Migrationsverket medianhandläggningstiden, för 2003, 179 dagar totalt (269 dagar för naturalisationsärenden, 100 för anmälningsärenden och 34 för bibehållande/befrielseärenden) samt, för 2002, 126 dagar totalt (197 för naturalisationsärenden, 61 för anmälningsärenden och 23 för bibehållande-/befrielseärenden). (Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2003).

Hos Utlänningsnämnden var för medborgarskapsärendena den genomsnittliga handläggningstiden 193 dagar och mediantiden 225 för år 2003 samt i genomsnitt 208 och i median 240 dagar för 2002. (Källa: Utlänningsnämndens årsredovisning 2003).

5.5 Kostnader hos Migrationsverket

Migrationsverket tilldelades 606 811 milj. kr för budgetåret 2003 ur statsbudgeten. Anslaget finansierar bl.a. prövningsverksamhet. Den totala kostnaden hos Migrationsverket för prövningar av ansökningar

⁴ Medianhandläggningstiden i antal dagar hos Migrationsverket för ärenden inlämnade vid utlandsmyndighet.

om besök och bosättning var för det året 266 256 milj. kr, vilket ger en styckkostnad om 2 254 kr per ärende. Siffrorna för år 2002 löd på 247 881 milj. kr eller en ärendekostnad om 2 172 kr. Kostnaden hos Migrationsverket för medborgarskapsärenden uppgick under år 2003 till totalt 44 578 milj. kr och styckkostnaden per ärende till 1 569. Motsvarande siffror för år 2002 löd på 43 818 milj. kr respektive 1 396 kr (*Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2003*).

6 Utländska förhållanden

I detta kapitel redogörs kortfattat för hur förhållandena är i vissa andra EU-länder. Redogörelsen bygger på de uppgifter som respektive ansvarigt departement har lämnat efter förfrågan från utredningen. Motsvarande förfrågan har ställts till Frankrike, Luxemburg, Spanien och Tyskland. Något svar från dessa länder har dock inte erhållits.

Belgien

Den utlänning som vill uppehålla sig i Belgien i mer än tre månader måste ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd på Belgisk ambassad eller motsvarande i sitt hemland. Till stöd för sin ansökan måste utlänningen förutom pass bifoga ett gällande arbetstillstånd eller bevis på att han eller hon har tillräckliga medel för att försörja sig. Tillräckliga medel anses vara en månadsinkomst på 750 euro med ett tillägg om 125 euro för make om han eller hon är utan egna inkomster och 125 euro för varje barn. Vidare skall sökanden bifoga läkarintyg som utvisar att han eller hon inte lider av någon av de sjukdomar som listats i en särskild lag från 1980 samt ett utdrag från kriminalregistret.

Uppehållstillstånd beviljas för en viss tid eller utan tidsgräns beroende på omständigheterna samt anledningen till och varaktigheten av vistelsen i Belgien.

Utlänning som fått tillfälligt uppehållstillstånd utomlands skall inom åtta arbetsdagar från inresan i Belgien anmäla sig hos kommunal myndighet på den ort där han eller hon avser att uppehålla sig. Utlänningen skall där ansöka om att bli registrerad i utlänningsregistret. Den utlänning som erhållit sitt uppehållstillstånd i Belgien har åtta dagar på sig från dagen för beslutet om uppehållstillstånd. Den kommunala myndigheten utfärdar ett intyg på att utlänningen är registrerad, ett s.k. CRRA.

Utlänningens make och barn under 18 år har rätt att komma och bo i Belgien.

Den utlänning som fått ett obegränsat uppehållstillstånd kan efter fem år ansöka om tillstånd för bosättning. Make och barn till en utlänning med tillstånd för bosättning får automatiskt också ett tillstånd för bosättning. Ett "utlänningssidentitetskort" utfärdas till den som har tillstånd för bosättning. Detta identitetskort gäller i fem år och förnyas automatiskt.

En sambo kan få tillstånd att bo med en tredjelandsmedborgare i Belgien under följande förutsättningar. Båda måste vara ogifta och minst 18 år. Det måste finnas ett varaktigt förhållande mellan dem. De måste bo tillsammans i Belgien och ha ett gemensamt hushåll. Den part som bor i Belgien måste ha en egen stadigvarande inkomst och måste underteckna ett åtagande att under en period av tre och ett halvt år stå för försörjning, sjukvårdskostnader och kostnader för återresa till hemlandet. Slutligen får sambon inte utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Ett beslut om tillstånd kan i princip inte återkallas. Beslutet kan emellertid förklaras ogiltigt om det tillkommit på grund av förfälskade handlingar eller felaktiga uppgifter.

En utlänning kan tvingas lämna landet på tre sätt. En "order" att lämna landet utfärdas till en utlänning som nekats uppehållstillstånd. Anledningen kan vara brist på inkomster. Ordern kan också utfärdas till den som har stannat utan tillstånd i mer än tre månader. Det andra sättet är s.k. "ministerial decree of deportation". Denna form används om en utlänning som har uppehållstillstånd (men inte tillstånd för bosättning) är till men för allmän ordning eller säkerhet eller bryter mot villkoren för vistelsen. När det gäller en utlänning med tillstånd för bosättning kan endast ett s.k. "royal decree of expulsion" utfärdas om utlänningen allvarligt har skadat allmän ordning eller säkerhet. Före ett sådant beslut skall rådgivande kommission ha yttrat sig i frågan.

Det finns inget krav på integrationsåtgärder i Belgien.

Den som enligt huvudregeln har utverkat ett uppehållstillstånd i hemlandet blir omedelbar införd i utlänningsregistret av den kommunala myndigheten. För den som är undantagen från kravet på att ha erhållit ett uppehållstillstånd redan före inresan gäller att den beslutande myndigheten har tre månader på sig att fatta beslut. Om något beslut inte fattas inom denna tid utfärdar den kommunala myndighet ett CRRA (intyg om registrering i utlänningsregistret, jfr ovan). När det gäller familjeåterförening har den beslutande myndig-

heten ett år på sig att fatta beslut. Om den kommunala myndigheten inte har fått något beslut inom denna tid tillåts utlänningen stanna en obegränsad period och ett CRRA utfärdas. Den beslutande myndigheten kan dock genom ett motiverat beslut förlänga ettårsfristen med tre månader. För bosättningstillstånd är handläggningstiden fem månader.¹

Finland

Enligt Finlands utlänningslag (301/2004) är ett uppehållstillstånd antingen tidsbegränsat eller permanent. Tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för vistelse av tillfälligt karaktär (tillfälligt uppehållstillstånd) eller för vistelse av kontinuerlig karaktär (kontinuerligt uppehållstillstånd). Tillståndsmyndigheten avgör syftet med vistelsen i landet med hänsyn till de uppgifter som utlänningen lämnat om syftet med inresan. Ett permanent uppehållstillstånd gäller tills vidare.

Ett permanent uppehållstillstånd beviljas en utlänning som efter att ha fått kontinuerligt uppehållstillstånd lagligen vistats i landet i fyra år utan avbrott, om villkoren för kontinuerligt uppehållstillstånd för utlänningen uppfylls och om det inte finns några i utlänningslagen nämnda hinder för beviljande av permanent uppehållstillstånd. Vistelsen betraktas som oavbruten om utlänningen har vistats i Finland under minst hälften av uppehållstillståndets giltighetstid.

Permanent uppehållstillstånd kan vägras om 1) utlänningen konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff, 2) utlänningen är misstänkt för ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff, 3) utlänningen konstateras ha gjort sig skyldig till två eller flera brott, eller om 4) utlänningen är misstänkt för två eller flera brott. Det straff som dömts ut för ett brott behöver inte ha vunnit laga kraft. När hindren för beviljande av uppehållstillstånd prövas skall hänsyn tas till av vilken art och hur allvarlig den brottsliga gärningen är samt till den tid utlänningen har vistats i Finland. Om utlänningen har dömts till ovillkorligt fängelsestraff, kan permanent uppehållstillstånd beviljas, om det vid tidpunkten för avgörandet av ansökan har gått mer än tre år sedan det utdömda straffets avtjänats i sin helhet. Om en utlänning har dömts till villkorligt fängelse, kan permanent uppehållstillstånd beviljas, om det har gått mer än två år sedan prövotiden för straffet gått ut. I övriga fall kan

¹ Belgien har ännu inte anpassat sin lagstiftning fullt ut till de båda EG-direktiven.

permanent uppehållstillstånd beviljas, om det vid tidpunkten för avgörandet av ansökan har gått mer än två år sedan brottet begicks.

När en utlänning beviljats tillfälligt uppehållstillstånd beviljas hans eller hennes familjemedlemmar tillfälligt uppehållstillstånd för samma tid. När en utlänning har beviljats kontinuerligt eller permanent uppehållstillstånd beviljas hans eller hennes familjemedlemmar kontinuerligt uppehållstillstånd, förutsatt att familjemedlemmarnas försörjning är tryggad.

Enligt Finlands utlänningslag anses som familjemedlem maken till en i Finland bosatt person samt ett ogift barn under 18 år om personen i Finland är vårdnadshavare. Om den som är bosatt i Finland är ett minderårigt barn är barnets vårdnadshavare en familjemedlem. Som familjemedlem anses också en person av samma kön om partnerskapet har registrerats nationellt. Med makar jämställs sambor, oavsett kön, under förutsättning att de har bott tillsammans i minst två år. Sammanboendetid förutsätts inte, om personerna i fråga gemensamt har vårdnaden om ett barn eller om det finns andra vägande skäl.

Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om villkoren för det föregående tidsbegränsade uppehållstillståndet fortfarande uppfylls.

För att uppehållstillstånd skall beviljas förutsätts att utlänningens försörjning är tryggad. I ett enskilt fall kan avvikelser göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om barns bästa kräver det.

Utlänningens försörjning anses vara tryggad vid beviljande av första uppehållstillståndet om hans eller hennes vistelse i landet bekostas med inkomster från förvärvsarbete, verksamhet som företagare, pensioner, tillgångar eller andra källor som anses sedvanliga så att han eller hon inte kan antas bli beroende av utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller av någon annan därmed jämförbar ekonomisk förmån som tryggar hans eller hennes försörjning. Som sådan förmån anses inte socialskyddsförmåner som ersätter kostnader.

När fortsatt tillstånd beviljas skall utlänningens försörjning vara tryggad dock så att beviljande av tillstånd inte förhindras av att utlänningen tillfälligt tyr sig till utkomststöd eller någon annan därmed jämförbar förmån för att trygga sin försörjning. Sökanden skall för myndigheten förete en utredning om hur hans eller hennes försörjning tryggas i Finland.

Det finns även föreskrifter om att den person som bor i Finland skall försörja den familjemedlem som kommer till Finland.

Om försörjningskravet inte uppfylls kan uppehållstillståndet återkallas och om utlänningen inte lämnar landet frivilligt kan han eller hon bli utvisad. Om utlänningen inte kan bekosta resan betalar staten.

Enligt Finlands utlänningslag återkallas ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd när en utlänning varaktigt har flyttat från Finland eller när en utlänning i permanent syfte har vistats utanför landet i två år utan avbrott.

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd kan återkallas, om utlänningen vid ansökan om uppehållstillstånd lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet eller andra oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet eller om något som hade kunnat hindra beviljandet av uppehållstillstånd har hemlighållits.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas, om de villkor på grundval av vilka uppehållstillståndet beviljades inte längre uppfylls. För att uppehållstillståndet skall kunna återkallas förutsätts dessutom att utlänningen först en kort tid har vistats lagligen i Finland.

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd får återkallas, om en Schengenstat begär att Finland återkallar ett uppehållstillstånd som Finland beviljat en utlänning och begäran anförs med motiveringen att utlänningen har meddelats inreseförbud i en annan Schengenområdet.

Enligt Finlands grundlag är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

I strafflagen finns ett stadgande om diskriminering i arbetslivet som även gäller utlänningar. En arbetsgivare eller en företrädare för denne som vid annonsering om en anställning, vid valet av arbetstagare eller under ett anställningsförhållande utan vägande och godtagbart skäl försätter en arbetssökande eller arbetstagare i ofördelaktig ställning 1) på grund av ras, nationalitet eller etniskt ursprung, medborgarskap, hudfärg, språk, kön, ålder, familjeförhållanden, sexuell inriktning eller hälsotillstånd eller 2) på grund av religion, samhälleliga åsikter, politisk eller facklig verksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet skall dömas för diskriminering i arbetslivet till böter eller fängelse i högst sex månader.

Det finns inga lagstadgade handläggningstider för ärenden om uppehållstillstånd i Finland.²

² Finland anser inte att det föreligger några större skillnader mellan den egna lagstiftningen och vad som följer av EG-direktiven när det gäller villkoren för uppehållstillstånd och reglerna om försörjning.

Grekland

I Grekland utfärdas först ett initialt tillstånd som gäller i ett år. Detta tillstånd kan förnyas så länge tredjelandsmedborgaren har ett gällande arbetstillstånd. Efter två år kan tredjelandsmedborgaren ansöka om ett uppehållstillstånd som gäller för en ny tvåårsperiod. Han eller hon måste då visa dokumentation på sina tillgångar, arbetstillstånd m.m. När tredjelandsmedborgaren har bott tio år i Grekland kan ett uppehållstillstånd utan tidsbegränsning erhållas.

En tredjelandsmedborgare som har bott minst två år i Grekland kan ansöka om familjeåterförening i Grekland under förutsättning att familjemedlemmen skall bo hos honom eller henne, att han eller hon kan försörja familjemedlemmen och att det finns lämplig bostad och en sjukförsäkring som täcker familjemedlemmen. Det är personen som bor i Grekland som skall inge ansökningen.

De familjemedlemmar som kan bli aktuella för familjeåterförening är make och ogift barn under 18 år. Familjemedlemmen får ett uppehållstillstånd för en tid motsvaranden den som gäller för personen som redan bor i Grekland.

Alla som ansöker om uppehållstillstånd i Grekland måste visa att de kan försörja sig. Den som ansöker om familjeåterförening måste visa att han eller hon har tillräcklig inkomst för att försörja familjen. Inkomsten får inte vara lägre än en oerfaren arbetares lön. Han eller hon måste också visa att inkomsten räcker till boendekostnaden och till sjukförsäkring för familjemedlemmarna. Om försörjningskravet inte uppfylls kan uppehållstillståndet återkallas och tredjelandsmedborgaren kan utvisas.

Upphållstillstånd kan återkallas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet samt av hänsyn till folkhälsan. Återkallande av uppehållstillstånd leder automatiskt till att arbetstillståndet återkallas.

Utlänningar som permanent bor i Grekland har samma rättigheter som greker.

Den fastställda handläggningstiden för ärenden om uppehållstillstånd är 50 dagar. Tiden avser inte eventuell handläggning efter överklagande.³

³ Grekland hade vid tiden för svaret på utredningens frågor ännu inte startat processen med att införliva EG-direktiven men ansåg att landets regler avseende försörjningskrav täcks av direktiven.

Italien

Uppehållstillstånd i Italien för en tredjelandsmedborgare är kopplat till att man får en anställning där arbetsgivaren garanterar arbete och bostad. Ett långvarigt uppehållstillstånd kan för närvarande erhållas efter att utlänning på grund av arbete bott i landet i sex år.

En tredjelandsmedborgare kan begära familjeåterförening för make, ogifta minderåriga barn, vuxna sjuka barn samt föräldrar om dessa inte har några andra barn i hemlandet eller om de är över 65 år och de andra barnen av hälsoskäl inte kan bistå dem.

För att få uppehållstillstånd i Italien skall en tredjelandsmedborgare visa att han eller hon åtminstone har en inkomst som motsvarar lägsta socialbidragsnivån (4 515 euro per år).

För att få återförenas med familjemedlemmar måste tredjelandsmedborgaren i Italien visa att han eller hon har en bostad och inkomst i enlighet med vad som beskrivits ovan med den skillnaden att inkomsten måste vara högre och relaterad till antalet familjemedlemmar.

Försörjningsförmågan måste visas genom uppvisande av inkomstdeklaration och den skall täcka mat, kläder, bostad, och sjukförsäkring.

Försörjningskravet är detsamma för alla kategorier av familjemedlemmar.

Om försörjningskravet inte uppfylls leder det till att uppehållstillståndet inte förnyas. I sådant fall är det den arbetsgivare som lät tredjelandsmedborgaren komma till Italien som får stå för kostnaderna för resan till ursprungslandet.

Uppehållstillståndet återkallas om tredjelandsmedborgaren gör sig skyldig till vissa brott, t.ex. brott mot person och förmögenhetsbrott. I de flesta av dessa fall skickas utlänningen tillbaka till sitt ursprungsland.

Det finns lagstiftning som förbjuder diskriminering av tredjelandsmedborgare på arbetsmarknaden och i fråga om sociala förmåner.

Det finns inga obligatoriska integrationsprogram i Italien.

Det finns bestämda handläggningstider för ärenden om uppehållstillstånd men de är inte absoluta. Handläggningstiden för ärenden om uppehållstillstånd för familjeåterförening är 90 dagar.⁴

⁴ Reglerna om uppehållstillstånd är ännu inte anpassade till EG-direktiven men man anser att de reflekterar innehållet i direktiven och även innebär förmånligare villkor.

Nederländerna

För att få ett långfristigt uppehållstillstånd i Nederländerna skall följande villkor vara uppfyllda. Utlänningen skall ha varit lagligen bosatt /haft uppehållstillstånd i landet i fem år, ha stabila och regelbundna inkomster, inte ha gjort sig skyldig till brott mot allmän ordning och säkerhet samt bo i Nederländerna.

Familjeåterförening är under förutsättning att övriga villkor är uppfyllda möjlig för make, sambo, registrerad partner och barn under 18 år. I undantagsfall kan familjeåterförening tillåtas om barnet är 18 år eller äldre i fall barnet fortfarande är ekonomiskt och moraliskt beroende av föräldrarna som bor i Nederländerna. Slutligen är familjeåterförening möjligt för utlänningar som är 65 år eller äldre om han eller hon är ensamstående i ursprungslandet och vill bo tillsammans med sitt barn i Nederländerna.

I Nederländerna görs en tydlig skillnad mellan det man kallar familjeåterförening och det man kallar familjebildning. Det förra begreppet används uteslutande för den situationen då familjen var bildad redan före utlänningens ankomst till Nederländerna. Begreppet familjebildning används då utlänningen bildar familj efter det att han eller hon bosatt sig i Nederländerna.

Inom kort kommer reglerna för rätten till familjebildning att förändras något. Det kommer då att krävas att både den utlänning som bor i Nederländerna och maken eller maken har fyllt 21 år. För att förhindra att maken eller maken blir en ekonomisk börda för allmänna medel kommer det vidare att krävas att utlänningen i Nederländerna tjänar 120 procent av vad som benämns minimilön.

När det gäller familjeåterförening gäller för alla kategorier att familjemedlemmen i Nederländerna måste ha tillräckliga medel för försörjningen. Familjen måste omedelbart bosätta sig tillsammans ha gemensamt hushåll och samma adress.⁵

Utlänningar som vill bo i Nederländerna måste först ansöka om ett tillfälligt tillstånd hos den Nederländska ambassaden i hemlandet.

⁵ För *föräldrar över 65 år* gäller följande. Föräldern måste vara ensamstående. Barnet som bor i Nederländerna måste vara av nederländsk nationalitet eller ha ett permanent uppehållstillstånd samt ha tillräckliga medel för att kunna ta hand om föräldern. Det får inte finnas något annat barn i ursprungslandet som skulle kunna ta hand om föräldern. Nästa alla barn måste bo i Nederländerna. – För *övriga familjemedlemmar* gäller följande. Det vuxna barnet eller mor-/farföräldern måste verkligen tillhöra familjen. Han eller hon måste direkt efter sin ankomst till Nederländerna bosätta sig hos familjemedlemmen, ha ett gemensamt hushåll och gemensam adress. Att lämna familjemedlemmen kvar i ursprungslandet skulle förorsaka oskäligt lidande. Det måste finnas en legal familjerelation. Familjemedlemmen i Nederländerna måste ha tillräckliga medel för försörjningen.

För att godtas måste utlänningen uppfylla vissa basala krav. Utlänningen måste visa att han eller hon har tillräckliga medel att leva på, lägga fram dokument som styrker identiteten och inte ha blivit dömd för något brott. Andra eller ytterligare villkor kan gälla beroende på utlänningens skäl för ansökan. Vill utlänningen sedan stanna längre än de tre månader det första tillståndet avser skall utlänningen ansöka om ett nytt tillstånd. Är villkoren uppfyllda beviljas ett uppehållstillstånd. Ett sådant beslut fattas inom sex månader.⁶

Tredjelandsmedborgaren som vill komma till Nederländerna, eller om det är fråga om familjeåterförening, den familjemedlem som bor i Nederländerna måste ha stabila och regelbundna inkomster uppgående till 100 procent av minimilön. Tredjelandsmedborgaren måste vidare ha en sjukförsäkring. Det finns för närvarande inget krav på att bostad skall finnas men ansvarig minister överväger att införa ett sådant villkor.

Om en tredjelandsmedborgare inte längre uppfyller villkoren för uppehållstillstånd återkallas tillståndet och han eller hon måste åka tillbaka till sitt ursprungsland. Ett permanent uppehållstillstånd kan bara återkallas om utlänningen begår ett allvarligt brott eller lämnar landet för en lång tid.

Tredjelandsmedborgare som lagligen bor i Nederländerna har samma rätt till sociala förmåner som nederländska medborgare. Ett utnyttjande av denna rätt kan dock i vissa fall leda till att uppehållstillståndet återkallas.

Det finns integrationsprogram för utlänningar som kommer till Nederländerna men att fullfölja dessa är för närvarande inget krav för att få eller behålla ett uppehållstillstånd. Man kommer emellertid att införa ett prov som tredjelandsmedborgaren måste klara av innan han eller hon kommer till Nederländerna. Ett misslyckat prov kommer att kunna leda till att uppehållstillstånd vägras. När tredjelandsmedborgaren sedan kommit till Nederländerna måste han eller hon fullfölja integrationskursen och innan ett permanent uppehållstillstånd kan meddelas skall tredjelandsmedborgaren ha klarat av den slutliga integrationskursen.

Handläggningstiden för ärenden om uppehållstillstånd är reglerad i Nederländerna. Beslut måste fattas inom sex månader. När det gäller ansökningar från tredjelandsmedborgare med ställning som var-

⁶ Nederländerna anser att landets regler avseende uppehållstillstånd är anpassade till de båda EG-direktiven. Ansvarig minister har beslutat att det nationella permanenta uppehållstillståndet skall finnas kvar vid sidan om den nya europeiska statusen som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare.

aktigt bosatta i annan EU-stat kommer man att införa en handläggningstid om fyra månader.

Portugal

För att få ett uppehållstillstånd som gäller för en tvåårsperiod måste sökanden inneha ett giltigt visum för vistelse och befinna sig på Portugals territorium. Det får inte föreligga en omständighet som, om den varit känd tidigare, hade lett till att personen inte fått visum. Visum för vistelse erhålls av Portugals konsulat i den sökandes hemland. Vid ansökan om visum efterfrågas den information som är relevant (t.ex. om social och ekonomisk situation, ev. kriminalitet och sjukförsäkring).

En utlänning som bor i Portugal i minst ett år har rätt att återförenas med en familjemedlem som han eller hon har bott tillsammans med i ett annat land eller som han eller hon är beroende av. Familjemedlem i detta sammanhang är make, barn som är minderåriga eller som är arbetsoförmögna, adopterat barn, släktingar i rakt uppstigande led till utlänningen eller dennes make under förutsättning att släktingen är beroende av honom eller henne, minderåriga syskon under förutsättning att syskonet är placerat i utlänningens vård genom ett beslut i hemlandet som erkänns av Portugal. Familjemedlemmen får ett förnybart uppehållstillstånd som gäller för samma tid som den utlänning som redan bor i Portugal (tillstånd för rätt till familjeåterförening). Det portugisiska regelverket ger inte rätt till familjeåterföring för sambor.

När tiden för uppehållstillståndet för familjemedlemmen går ut görs en utvärdering av om familjebanden består (t.ex. äktenskapsbevis). När ansökan bedöms skall följande omständigheter beaktas. Medel för försörjning, bostadssituationen samt hur sökanden följer Portugals lagar rörande utlänningar.

Den utlänning som bor i Portugal skall kunna visa att han eller hon har tillräckliga medel för att försörja den familjemedlem som han eller hon önskar återförening med. För att visa sin försörjningsförmåga kan utlänningen presentera skriftligt bevis på att han eller hon har ett avlönat arbete eller är egenföretagare alternativt någon annan dokumentation som visar någon form av inkomst eller pension.

Samma krav på försörjningsförmåga ställs upp oavsett vilken kategori av familjemedlem det är fråga om.⁷

Återkallelse av uppehållstillstånd skall ske så fort utlänningen utvisas ur landet eller om tillståndet erhållits genom vilseledande uppgifter. Upphållstillstånd utfärdat för familjeåterförening skall återkallas om det är fråga om skenäktenskap, om referenspersonen i Portugal förlorar sitt uppehållstillstånd och familjemedlemmen inte erhållit ett eget individuellt uppehållstillstånd, samt om familjebanden mellan referenspersonen och familjemedlem bryts av annat skäl än dödsfall.

Med något sällsynt undantag likabehandlas utlänningar med portugisiska medborgare.

Några särskilda integrationskrav ställs inte upp för att få uppehållstillstånd i Portugal.

Beslut i fråga om uppehållstillstånd och förnyat uppehållstillstånd skall fattas inom 60 respektive 30 dagar.

Österrike

Den österrikiska utlänningslagen skiljer mellan syftesrelaterat tillstånd att uppehålla sig i landet (Aufenthaltserlaubnis) och bosättningstillstånd (Niederlassungsbewilligung) som gäller varaktig bosättning i Österrike. Dessa tillstånd är tidsbegränsade. År 2002 infördes bosättningsintyg (Niederlassungsnachweis) som är en tidsobegränsad uppehållsrätt som dokumenteras med ett tidsbegränsat tillstånd.

Makar och minderåriga barn till utlänningar som är lagligt och varaktigt bosatta i Österrike tilldelas efter ansökan ett första bosättningstillstånd om de har giltigt resedokument och ingen avslagsgrund enligt utlänningslagen finns. När det gäller utlänningar som omfattas av kvotering gäller ett kvotsystem för familjers medflyttning. Det finns ingen rätt till familjeåterförening för registrerad partner, sambo, föräldrar och myndiga barn. Dessa personer måste därför själva uppfylla kraven för att uppehålla sig i landet.

Vid förlängning av bosättningstillståndet prövas om integrationsavtalet (se nedan) har uppfyllts, och om det finns medel för försörjning, tillräcklig bostad och sjukförsäkring.

⁷ När det gäller försörjningskravet anser sig Portugal inte ännu ha anpassat reglerna till de båda EG-direktiven.

Tredjelandsmedborgare som vill uppehålla sig i Österrike måste visa att han eller hon kan försörja sig. Inom kärnfamiljen gäller underhållsskyldighet.

En utlänning som varit permanent och lagligt bosatt i Österrike i fem år, men ännu inte åtta år, får inte utvisas på grund av brist på egna medel. Upphållsförbud kan under vissa förutsättningar utfärdas för en utlänning som inte kan bevisa att han eller hon äger egna medel för försörjning. Eftersom det är uttryckligen förbjudet att ge bosättningsstillstånd på grund av en åtagandeförklaring är det inte möjligt för en tredjelandsmedborgare att bosätta sig i Österrike utan egna medel för försörjning, om han eller hon inte tillhör någons kärnfamilj.

En utlänning som vistas i Österrike på grund av tillstånd att uppehålla sig i landet eller under förlängningsförfarande kan utvisas om skäl för att vägra uppehållstillstånd blir känt i efterhand eller om skäl för att vägra uppehållstillstånd står i vägen för förlängning av tillståndet, om skenäktenskap bevisas, om utlänningen under det första året av vistelsen i mer än fyra månader inte har skött något tillåtet förvärvsarbete som anställd eller om han har uppehållit sig kortare tid än åtta år i landet och varit arbetslös i mer än ett år. Sedan den 1 januari 2003 kan en utlänning också utvisas, om han efter en viss tid inte uppfyller integrationsavtalet av skäl som han själv är ansvarig för. I särskilt allvarliga fall, såsom hot mot allmän ordning och säkerhet, vid särskilt allvarliga lagöverträdelser, vid avsiktligt felaktiga uppgifter till österrikisk myndighet om utlänningens person etc., vid skenäktenskap eller vid skenadoption kan uppehållsförbud också utfärdas för utlänningen. Hänsyn skall dock alltid tas till den rätt till privat- och familjeliv som garanteras i artikel 8 i Europeiska människorättskonventionen. Om utlänningen inte frivilligt hör samman sin skyldighet att lämna landet kan han utvisas, om detta är tillåtet.

Den jämlikhetsprincip som finns inskriven i den österrikiska författningslagen och i grundlagen gäller enbart för österrikiska medborgare. Likabehandling av utlänningar sinsemellan regleras i författningslagen när det gäller förbudet mot rasdiskriminering. Skyddsbestämmelsen i lagen om anställning av utlänningar förhindrar inbördes orättvis behandling av utlänningar på arbetsmarknaden. Beslut om tillgång till socialhjälp fattas på delstatsnivå, och det finns inga enhetliga bestämmelser som gäller i hela Österrike.

Alla tredjelandsmedborgare som bosätter sig i Österrike är skyldiga att ingå och uppfylla ett integrationsavtal som innebär ett åtagande att förvärva grundkunskaper i tyska språket för att få förmåga att delta i samhällslivet och i det ekonomiska och kulturella livet i

Österrike. Undantag från skyldigheten att ingå avtalet finns för exempelvis tredjelandsmedborgare som kan styrka motsvarande kunskaper i tyska språket, gästforskare och de man kallar kvalificerade toppkrafter.

Om tredjelandsmedborgaren inte förklarar sig beredd att ingå integrationsavtalet nekas ett första bosättningsstillstånd eller fortsatt bosättningsstillstånd. Om han eller hon visserligen ingår avtalet, men inte avslutar integrationskursen i tyska inom föreskriven tid, följer ekonomiska nackdelar.

Enligt den allmänna förvaltningsprocesslagen är myndigheterna skyldiga att utfärda beslut om ansökningar från parter och om överklaganden utan onödigt uppskov, dock senast sex månader efter att ansökningen eller överklagandet inkommit. Härutöver finns en särskild tidsfrist för förfaranden som gäller viktiga personer (anställda viktiga personer) som innebär en total tidsfrist på sex månader för att fatta beslut.⁸

⁸ Österrike anser att landets regler avseende uppehållstillstånd för familjeåterförening och försörjningskrav är anpassade till EG-direktiven.

7 Personkretsen

7.1 Personkretsen som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet

Bedömning: Begreppet referensperson enligt familjeåterföreningsdirektivet omfattar tredjelandsmedborgare som är bosatta i Sverige och har uppehållstillstånd för bosättning här (permanent uppehållstillstånd) eller har beviljats sådant uppehållstillstånd. Till referensperson skall räknas också varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare i annan EU-stat eller deras anhöriga i en redan etablerad familjebildning om de har uppehållstillstånd i Sverige. Till kretsen anhöriga i kärnfamiljen enligt familjeåterföreningsdirektivet hör referenspersonens make (varmed också avses registrerad partner), sambo eller ogifta barn (varmed också avses adoptivbarn) under 18 år.

Den personkrets som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet är begränsad på så sätt att den för det första endast omfattar tredjelandsmedborgare som bor i Sverige med permanent uppehållstillstånd (PUT) eller har beviljats sådant uppehållstillstånd (den s.k. referenspersonen). Enligt direktivet om varaktigt bosatta skall tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat och deras familjemedlemmar i en etablerad familjebildning under vissa villkor ha rätt att bosätta sig i annan EU-stat. Utredningen föreslår att om dessa önskar att bosätta sig i Sverige ett uppehållstillstånd med möjlighet till förnyelse skall ges i likhet med vad som gäller för unionsmedborgare (se avsnitt 8.3 och utredningens förslag om tillägg i 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtlF). Om dessa efter inresan hit bildar familj med tredjelandsmedborgare skall villkoren enligt familjeåterföreningsdirektivet gälla för familjeåterförening. Därmed kommer för det andra också dessa att utgöra referenspersoner. Enligt familjeåterföreningsdirektivet räknas till anhöriga tredjelands-

medborgare en begränsad anhörigkrets (nämligen medlemmar ur kärnfamiljen samt ogifta myndiga barn och föräldrar) till referenspersonen. Bestämmelserna i 2 kap. 4 § första stycket 1–3 UtlL där villkoren för att få uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning finns, tar även sikte på situationer där anknytningspersonen är svensk medborgare eller utlänning utan begränsning till viss nationalitet och oavsett nationalitet på den anhörige utlänningen. Anhörigkretsen i den nämnda paragrafen omfattar – förutom kärnfamiljen, ogifta myndiga barn och föräldrar – även andra släktingar. De förslag Anhörigkommittén lämnat i delbetänkandet Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) knyter an till personkretsen i den nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 1–3 UtlL.

Innebörden av de tilläggsdirektiv utredningen fått genom beslut den 9 december 2004 (dir. 2004:171) är, när det gäller familjeåterföreningsdirektivet, att i detta delbetänkande skall endast redovisas förslag som hänför sig villkoren för familjeåterförening beträffande kärnfamiljen och, beträffande flyktingar eller övriga skyddsbehövande, även i visst annat fall.

Utredningen avser att i ett slutbetänkande lämna förslag till bestämmelser för anhöriginvandring, dels för den ytterligare krets av anhöriga tredjehandsmedborgare som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet, (dvs. föräldrar och ogifta myndiga barn), dels för en vidare krets av anknytningspersoner och anhöriga oavsett medborgarskap. Nuvarande regler i 2 kap. 4 § första stycket 1–3 UtlL om uppehållstillstånd på grund av anknytning kommer därför tills vidare att gälla för anknytningspersoner och anhöriga som inte omfattas av detta delbetänkande.

7.1.1 Referenspersonen

Bakgrund

Enligt artikel 1 och 3.1 ges möjlighet till familjeåterförening för tredjehandsmedborgare som vistas lagligen i landet samt har ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år och har välgrundade utsikter att få ett permanent¹ uppehållstillstånd. Familjeåterförening enligt direktivet förutsätter att även familjemedlemmarna är tredjehandsmedborgare.

¹ I den svenska översättningen av artikel 3.1 har felaktigt angivits ”varaktigt” uppehållstillstånd.

Enligt familjeåterföreningsdirektivet kan referenspersonen *inte* vara en tredjelandsmedborgare som har ansökt om att beviljas flyktingstatus och slutligt beslut i saken ännu inte meddelats (artikel 3.2 a), en tredjelandsmedborgare som har tillstånd att vistas i en medlemsstat med stöd av tillfälligt skydd eller i avvaktan på besked om att få sådan ställning ansöker om tillstånd att vistas här (artikel 3.2 b) eller en tredjelandsmedborgare som har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grund av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna, eller som har ansökt om uppehållstillstånd av sådan anledning och avvaktar besked om sin ställning (artikel 3.2 c).

En referensperson kan heller *inte* vara unionsmedborgare (artikel 3.3) och heller inte en medborgare i en EES-stat (dvs. utöver unionsländerna, i Island, Liechtenstein eller Norge) eller i Schweiz (artikel 3.4 a).

Bedömning

När det gäller till vilken krets en referensperson typiskt sett hör gör utredningen de bedömningar som framgår nedan.

Referenspersonen måste inneha ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år med välgrundade utsikter att tillståndet permanentas. För svenska förhållanden innebär det i princip att endast tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd (PUT) kan komma i fråga som referensperson. Även om huvudregeln är den motsatta har beslutande myndighet – Migrationsverket eller Utlänningsnämnden – alltid en rätt att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Exempel på där ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan meddelas är om tveksamheter finns beträffande utlänningens vandel (2 kap. 4 § fjärde stycket och 4 b § UtlL). Enligt nyare praxis från Utlänningsnämnden brukar tidsbegränsade uppehållstillstånd ges om ett år i taget som en slags provotid. I äldre praxis förekommer sex månader. Tidsbegränsade uppehållstillstånd kan också ges i de fall som avses i 2 kap. 4 § första stycket 6–7 UtlL, t.ex. för utövare av s.k. fria yrken eller studenter.

Med hänsyn till det krav som uppställs i artikel 3.1 – dvs. att referenspersonen skall ha ett uppehållstillstånd med giltighet under minst ett år och välgrundade utsikter finns att få ett permanent tillstånd – kan referenspersonen inte höra till någon av de kategorier som i enlighet med vad som redovisats i föregående stycke endast brukar beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detta stämmer för övrigt

överens med svensk rätt i fråga om uppehållstillstånd på grund av anknytning, eftersom en tillämpning av 2 kap. 4 § första stycket 1–3 UtlL i princip förutsätter att anknytningspersonen har ett permanent uppehållstillstånd. I lagtexten uttrycks det genom att anknytningspersonen skall vara bosatt här eller har beviljats ett uppehållstillstånd för bosättning här (se prop. 1996/97:25 s. 285 och Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 396-99).

Det förekommer dock att uppehållstillstånd beviljas för en nära anhörig, t.ex. make eller sambo, trots att den härvarande utlänningen endast har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Främst avses de fall då den härvarande vistas i landet endast tillfälligt för studier eller för att arbeta i ett yrke där det råder arbetskraftsbrist (se 2 kap. 4 § första stycket 6–7 UtlL). Maken eller sambon beviljas i dessa fall uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 6 UtlL, som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för den som har sin försörjning ordnad även på annat sätt än genom arbete. Maken eller sambon anses i dessa fall ha försörjningen ordnad genom den partner som vistas i Sverige. Det är i dessa fall alltså inte fråga om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Sammanfattat är den bakomliggande tanken med familjeåterföreningsdirektivet att det är tredjelandsmedborgare som vistas här mera permanent som skall ha möjlighet till återförening med sin familj. Detta stämmer överens med gällande bestämmelser i utlänningslagen som innebär att uppehållstillstånd på grund av anknytning endast ges om anknytningspersonen har ett permanent uppehållstillstånd. Vidare kommer tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat och som fått uppehållstillstånd här enligt utredningens förslag till ny lydelse av 3 kap. 5 a § UtlF att – åtminstone i de fall tillståndet har en giltighet på minst ett år – höra till den kategori som anses vistas här mera permanent. Påståendet gäller även för etablerade familjemedlemmar till dessa som har fått uppehållstillstånd enligt förslaget ny lydelse av 3 kap. 5 b § UtlF.

Att den som ansöker om flyktingstatus enligt 3 kap. 2 § UtlL inte kan vara referensperson enligt familjeåterföreningsdirektivet har redan sagts. Enligt artikel 3.2 b är familjeåterföreningsdirektivet inte heller tillämpligt om referenspersonen vistas i en medlemsstat med stöd av ett tillfälligt skydd. För svenska förhållanden tar artikeln närmast sikte på personer som fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. UtlL eller som ansöker om uppehållstillstånd i avvaktan på besked om sin ställning.

Artikel 3.2 c tar sikte på att referenspersonen vistas här med stöd av alternativa skyddsformer enligt bl.a. nationell lagstiftning eller som ansökt om uppehållstillstånd för sådant ändamål. I 3 kap. 3 § UtL finns bestämmelser om under vilka förutsättningar skyddsbehövande i övrigt, dvs. andra än flyktingar enligt 3 kap. 2 § UtL, kan få uppehållstillstånd. Dessa undantas därför enligt direktivet. Men direktivet är ett s.k. minimidirektiv (se artikel 3.5). Utredningen anser därför att ingenting hindrar att utredningen lämnar förslag som innebär förmånligare villkor för en referensperson som är en skyddsbehövande än vad familjeåterföreningsdirektivet medger.

7.1.2 De anhöriga

Bakgrund

Enligt artikel 4.1–4.3 är familjeåterföreningsdirektivet tillämpligt endast i förhållande till vissa kategorier av anhöriga.

Enligt artikel 4.1 föreligger en skyldighet (*skall*) att återförena referenspersonen med make och gemensamma underåriga ogifta barn/adoptivbarn till referenspersonen och maken. Vidare föreligger en skyldighet att återförena underåriga ogifta barn/adoptivbarn till referenspersonen eller maken, som står under enderas vårdnad, är försörjningsberoende av föräldern och, i förekommande fall, medgivande finns från annan vårdnadshavare.

Enligt artikel 4.2 *får* återförening ske med föräldrar till referenspersonen eller referenspersonens make, som är beroende av referenspersonen eller maken för sin försörjning och saknar nödvändigt familjemässigt stöd i ursprungslandet. Enligt samma artikel *får* ogifta myndiga barn, vilka är barn till referenspersonen eller referenspersonens make och som av hälsoskäl bevisligen inte kan försörja sig själva, återförenas med sina föräldrar.

Enligt artikel 4.3 *får* återförening också ske med sambo eller registrerad partner samt med ogifta underåriga barn/adoptivbarn till dessa. Återförening får också ske med ogifta myndiga barn som är barn till sambon eller den registrerade partnern och som av hälsoskäl bevisligen inte kan försörja sig själva.

Bedömning

I artikel 4 anges alltså till vilken krets en anhörig som önskar familjeåterförening kan höra. Kärnfamiljen omfattas. För svenska förhållanden innebär det att make, varmed också avses registrerad partner (jfr artikel 4.3 och lag [1994:1117] om registrerat partnerskap), sambo och underåriga ogifta barn, de senare som antingen är gemensamma till referenspersonen och maken eller sambon eller är barn till någon av dessa, får en *rätt* till uppehållstillstånd. Med barn avses också adoptivbarn.

Vidare innebär direktivet att ogifta myndiga barn till referenspersonen och dennes make eller sambo eller till någon av dessa *får* beviljas uppehållstillstånd. Referenspersonens föräldrar och makens föräldrar *får* också beviljas uppehållstillstånd för återförening. Direktivet omfattar däremot inte möjligheter till återförening för föräldrar till en referenspersons sambo där referenspersonen utgör anknytning. Direktivet omfattar heller inte återförening för andra anhöriga till referenspersonen, t.ex. syskon, far- eller morföräldrar eller kusiner.

7.2 Personkretsen som omfattas av direktivet om varaktigt bosatta

Förslag: Tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd för bosättning i Sverige eller uppehållstillstånd här såsom varaktigt bosatta i annan EU-stat eller såsom anhörig till varaktigt bosatt skall, under särskilda villkor, kunna få ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Detta skall dock inte gälla flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.

Vilka kan få ställning som varaktigt bosatt?

Enligt direktivet skall de nya bestämmelserna omfatta tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat (artikel 3). De skall dock inte tillämpas på en rad uppräknade tredjelandsmedborgare. Dessa är:

- a) de som är bosatta i medlemsstaten för att ägna sig åt studier eller genomgå yrkesutbildning,
- b) de som har rätt till bosättning i en medlemsstat på grundval av tillfälligt skydd eller som har ansökt om rätt till bosättning på den grunden och väntar på beslut om sin ställning,

- c) de som har rätt till bosättning på grund av alternativa skyddsformer, i enlighet med internationella åtaganden, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna eller som har ansökt om rätt till bosättning på den grunden och väntar på ett beslut om sin ställning,
- d) de som är flyktingar eller har ansökt om flyktingstatus men ännu inte fått slutligt besked,
- e) de som är bosatta uteslutande av tillfälliga skäl som "au pair" eller säsongarbetare eller som arbetstagare som utstationerats av en tjänsteleverantör för att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster, eller som leverantör av gränsöverskridande tjänster eller i de fall då deras uppehållstillstånd formellt begränsats,
- f) de som har en ställning som omfattas av bestämmelserna i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser, 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser, 1969 års konvention om särskilda delegationer eller 1975 års Wienkonvention om staters representation i deras förbindelser med internationella organisationer av universell karaktär.

Personerna under a) motsvarar de som fått uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § första stycket 7 UtlL. För att få uppehållstillstånd som gäststuderande måste man ha för avsikt att återvända hem efter studiernas slut. Om denna avsikt saknas skall uppehållstillstånd inte beviljas. Dessa personer skall alltså inte heller kunna få ställning som varaktigt bosatta i Sverige.

Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall ges till en utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt EG-direktivet 2001/55/EG. Bestämmelserna kring detta finns i 2 a kap. UtlL. Personer som omfattas av de bestämmelserna skall – i enlighet med artikel 3 punkt 2 b – inte omfattas av de nya bestämmelserna om ställning som varaktigt bosatt.

Personkretsen under c) motsvarar skyddsbehövande utlänningar enligt 3 kap. 3 § UtlL.

Vilka som är flyktingar framgår av 3 kap. 2 § UtlL. Dessa skall enligt d) inte heller omfattas av de nya bestämmelserna om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.

Med undantag för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt förekommer det inte att utlänningar i de kategorier som omfattas av artikel 3 a)-f) får ett permanent uppehållstillstånd i Sverige. De får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I utlänningslagen används begreppet uppehållstillstånd för bosättning när det är fråga om mera varaktigt

boende i Sverige. I praktiken avses med detta begrepp permanent uppehållstillstånd. Ett villkor för att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige skulle således vara att man har uppehållstillstånd för bosättning.

Enligt direktivet om varaktigt bosatta skall dock även tredjelandsmedborgare som har fått ställning som varaktigt bosatt i en EU-stat men som sedan bott i en annan medlemsstat kunna få ställning som varaktigt bosatt i den andra staten. I enlighet med utredningens förslag får en sådan tredjelandsmedborgare uppehållstillstånd enligt 3 kap. 5 a § UtIF. Eftersom detta inte enligt fastlagd praxis är ett uppehållstillstånd för bosättning får varaktigt bosatta liksom deras anhöriga anges särskilt.

Familjemedlemmar till varaktigt bosatta

Direktivet om varaktigt bosatta innehåller inga bestämmelser avseende anhöriga till en person som fått ställning som varaktigt bosatt i en EU-stat så länge personen fortsätter att vara bosatt i den stat som han eller hon fått ställning i. De bestämmelser som finns rörande anhöriga avser fall då den varaktigt bosatte utnyttjar sin rätt att bosätta sig en annan EU-stat. Villkoren för sådan fri rörlighet återkommer utredningen till i kapitel 8. Om en varaktigt bosatt utövar sin rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat och om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten *skall* sådan familjemedlem som uppfyller villkoren i artikel 4.1 i familjeåterförordningsdirektivet tillåtas medfölja eller förena sig med den varaktigt bosatte i den andra medlemsstaten (dvs. kärnfamiljen, jfr ovan under avsnitt 7.1). Detta följer av artikel 16 i direktivet om varaktigt bosatta. Övriga familjemedlemmar *får*, om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten, tillåtas medfölja eller förena sig med den varaktigt bosatte (artikel 16.2). Om familjen inte redan var bildad i den första medlemsstaten skall bestämmelserna i familjeåterförordningsdirektivet gälla (artikel 16.5).

När det gäller familjemedlemmar utanför kärnfamiljen synes direktivet inte begränsa personkretsen på samma sätt som i familjeåterförordningsdirektivet. Även mor- och farföräldrar samt exempelvis fastrar och mostrar skulle kunna tänkas få medfölja eller förena sig med den varaktigt bosatte i den andra medlemsstaten. Det enda kravet ligger i att familjen skall ha varit etablerad i den första medlemsstaten. Hur detta krav skall tolkas i förhållande till exempelvis en faster är dock

inte självklart. I direktivets preambel sägs att när det gäller familjemedlemmar som kan tillåtas medfölja eller förena sig med varaktigt bosatta, bör medlemsstaterna särskilt beakta situationen för vuxna barn med funktionshinder samt släktingar i rakt uppstigande led av första graden som är beroende av dem för sin försörjning. Utredningen återkommer i kapitel 8 till vilka villkor som bör gälla när det gäller familjemedlemmar till varaktigt bosatta som flyttar till Sverige.

8 Villkoren för familjeåterförening och för ställning som varaktigt bosatt m.m.

8.1 Allmänna villkor för familjeåterförening

8.1.1 Inledning

För att få uppehållstillstånd för familjeåterförening enligt familjeåterföreningsdirektivet skall vissa villkor vara uppfyllda. I artikel 4 finns villkor som hänför sig till den familjerättsliga status en anhörig måste ha, t.ex. vara make, sambo barn, förälder eller vuxet barn. I samma artikel och i artikel 16 finns villkor som innebär begränsningar i möjligheterna att få uppehållstillstånd för familjeåterförening. Förutom dessa allmänna villkor finns mera speciella villkor, t.ex. hänsynen till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 6), som behandlas i avsnitt 8.4–8.5.

Enligt det ursprungliga kommittédirektivet 2003:181 (bilaga 1) åligger det utredningen att bedöma behovet av författningsändringar med anledning av de i föregående stycke omnämnda villkoren. Tilläggsdirektivet den 9 december 2004 (dir. 2004:171) innebär att utredningsuppdraget har ändrats så att i detta delbetänkande endast skall lämnas förslag som är obligatoriska för familjeåterföreningsdirektivets genomförande (se avsnitt 1.1.1 och 7.1). I avsnitt 8.1 presenteras därför villkor för familjeåterförening endast såvitt avser make eller sambo och ogifta barn under 18 år samt, beträffande underåriga barn som är flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt och är utan medföljande vuxen, om rätten till återförening med föräldrar.

8.1.2 Villkoren för familjeåterförening med make eller sambo

Förslag: I etablerade förhållanden skall en tredjelandsmedborgare som är make, varmed också avses registrerad partner, eller sambo till en referensperson, som också är tredjelandsmedborgare, ha rätt till uppehållstillstånd för familjeåterförening. Denna rätt skall

komma till uttryck i en ny bestämmelse i utlänningslagen (1989:529) genom en ny lydelse av 2 kap. 4 § andra stycket 1 UtL.

I nyetablerade förhållanden skall ordningen med uppskjuten invandringsprövning som nu tillämpas för de s.k. snabba anknytningarna, fortsätta att gälla även för dem som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet.

Artikel 4.1 och 4.3

Bakgrund

Enligt huvudregeln i artikel 4.1 *skall* familjeåterförening tillåtas med referenspersonens make. Artikel 4.3 innebär att en medlemsstat får bestämma att en registrerad partner skall behandlas som en make i fråga om rätten till familjeåterförening och att sambor *får* ges möjlighet till familjeåterförening.

Att registrerad partner likställs med makar i utlänningslagen följer som tidigare sagts av 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Vad som i fortsättningen sägs i detta avsnitt om make gäller därför även registrerad partner.

Förutsättningarna för att en make eller en sambo skall få uppehållstillstånd enligt nuvarande reglering anges i 2 kap. 4 § första stycket 1 och andra stycket UtL. Rätten till uppehållstillstånd uttrycks på så sätt att uppehållstillstånd *får* ges under de i paragrafen angivna förutsättningarna. I första stycket 1 anges villkoren för makar och sambor i etablerade förhållanden. Med etablerade förhållanden avses här att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott i utlandet. Enligt praxis anses makar eller sambor ha stadigvarande sammanbott utomlands om de bott ihop i två år. Bestämmelsen i 2 kap. 4 § andra stycket UtL gäller för de s.k. snabba anknytningarna. Med detta avses äktenskap eller samboförhållanden där makarna eller samborna inte stadigvarande sammanbott utomlands eller där de har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande i Sverige. För att maken eller sambon respektive den blivande maken eller sambon till den härvarande anknytningspersonen skall få uppehållstillstånd krävs att förhållandet framstår som seriöst och att särskilda skäl inte talar mot att uppehållstillstånd ges. Det sist nämnda kravet tar sikte på att riskerna för att maken eller sambon kan komma att bli utsatt för våld skall beaktas i tillståndsprövningen.

Överväganden och förslag

Etablerade förhållanden

För makar i etablerade förhållanden gäller enligt 2 kap. 4 § första stycket 1 UtlL att uppehållstillstånd *får* ges under förutsättning att makarna stadigvarande sammanbott utomlands. Lagtexten är snävare än familjeåterföreningsdirektivet som föreskriver en rätt för make att få uppehållstillstånd för familjeåterförening. Visserligen har makar redan nu en principiell rätt till återförening med varandra. Från huvudregeln gäller dock vissa undantag, t.ex. vid äktenskap mellan minderåriga, månggifte eller skenförhållanden. Dessa undantagssituationer kan också ligga till grund för avslag på en ansökan om uppehållstillstånd enligt familjeåterföreningsdirektivet (se avsnitt 8.1.4).

Enligt familjeåterföreningsdirektivet skall det finnas en rätt till återförening mellan makar. Utredningen anser att detta bör komma till tydligt uttryck i utlänningslagen i en bestämmelse som anger att uppehållstillstånd *skall* ges för make i dessa fall. Det krav som finns i 2 kap. 4 § första stycket 1 UtlL på att makarna stadigvarande skall ha sammanbott utomlands kan heller inte upprätthållas. (Se utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 § andra stycket 1 UtlL).

Enligt artikel 4.3 i familjeåterföreningsdirektivet finns förutsättningar att ha samma bestämmelser för sambor som för makar i fråga om rätten till uppehållstillstånd för familjeåterförening. Med hänsyn till att den svenska regleringen i övrigt i princip jämställer sambor och makar bör den föreslagna regeln därför tillämpas även på sambor.

Nyetablerade förhållanden

Enligt utlänningslagen tillämpas en annan ordning i fråga om uppehållstillstånd för makar eller sambor i nyetablerade förhållanden. För makar eller sambor som inte stadigvarande sammanbott utomlands eller personer som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande (de s.k. snabba anknytningarna) tillämpas enligt 2 kap. 4 § andra stycket UtlL en ordning med s.k. uppskjuten invandringssprövning. Det innebär att tidsbegränsade tillstånd ges under en tvåårig provperiod. Maken eller sambon beviljas, om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar däremot, vid första prövningstillfället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (2 kap. 4 d § UtlL). Enligt tidigare praxis har tillstånd vanligen beviljats om ett år åt gången. Mot bakgrund av gjorda erfarenheter har Migrationsverket emellertid nyligen beslutat att övergå till en ordning som innebär

att det i normalfallet sker endast två prövningar. Vid det första prövningstillfället ges ett tidsbegränsat tillstånd om två år och vid det andra tillfället prövas frågan om ett PUT skall beviljas. Finns det omständigheter som motiverar det kan tillstånd dock ges för kortare perioder, ett år eller sex månader. Om det föreligger särskilda skäl får ett permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens utgång, t.ex. om parterna har gemensamma barn (2 kap. 4 e § första och andra stycket UtL). Även om ett förhållande har upphört får ett uppehållstillstånd beviljas maken eller sambon under vissa i paragrafen angivna förutsättningar (2 kap. 4 e § tredje stycket UtL).

Bakgrunden till regleringen om uppehållstillstånd på grund av anknytning i icke etablerade förhållanden är följande. Redan under 1970-talet tillämpades en princip om uppskjuten invandringsprövning. Syftet med detta var att stävja missbruk av reglerna om uppehållstillstånd i de fall skenäktenskap åberopades som grund för att få tillstånd. Inför ändringarna i 1980 års utlänningslag uttalades att systemet med uppskjuten invandringsprövning borde behållas. I det sammanhanget framhöll man att i annat fall skulle en synnerligen restriktiv hållning behöva intas till invandring på denna grund och att därmed ordningen var till förmån för sökanden. Dock redogjordes för de nackdelar systemet innebar för det fall förhållandet bröts före tvåårstiden utgång. Den anhörige kunde riskera att hamna i en utpressningsliknande situation och kvinnor riskerade att bli socialt utstötta vid återkomsten till sitt hemland. Samtidigt framhölls att i praxis brukade hänsyn tas till sådana omständigheter och om misshandel förekommit i förhållandet vid bedömningen av om den anhörige skulle få stanna kvar i landet. Fristen om två år borde därför behållas (prop. 1983/84:144 s. 73.)

Nämnda principer har nu alltså även kommit till uttryck i utlänningslagen. Förutom att skenäktenskap eller skenförhållanden skall motverkas som grund för uppehållstillstånd i nyetablerade förhållanden, har det bedömts vara angeläget att så långt möjligt förhindra att uppehållstillstånd beviljas när det kan misstänkas att sökanden i förhållandet efter bosättningen här kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar. När det gäller *seriositetsprövningen* är utgångspunkten att det bedöms som sannolikt att förhållandet är seriöst, om det inte finns några indikationer på att det är fråga om ett skenäktenskap eller skenförhållande och att det heller inte i övrigt föreligger några omständigheter som talar för att förhållandet inte är seriöst (prop. 1999/2000:43 s. 38 f.). I den seriousnessprövning som avses i 2 kap. 4 § andra stycket ingår att bedöma faktorer såsom den tid ett

förhållande varat, att parterna träffats i viss utsträckning, att dessa har god kännedom om varandra, att de kan kommunicera på gemensamt språk och förekomsten av gemensamma barn eller väntade sådana. Utlänningsnämnden har tolkat beviskravet så att det liksom hittills föreligger en presumtion för att ett uppgivet förhållande är seriöst, att någon ändring av beviskravet sålunda inte synes ha varit avsedd utan att lagtexten utgör en kodifiering av gällande praxis och utgångspunkten i stället är att med en bra utredning som grund bedöma om det är ett seriöst förhållande eller inte (se Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 384-00). Men trots att förhållandet är seriöst skall, om särskilda skäl talar mot att uppehållstillstånd beviljas, ansökan avslås. Exempel på detta är att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet (a. prop. s. 41).

En utgångspunkt i familjeåterföreningsdirektivet är att medlemsstaterna har en skyldighet att återföreina makar (för svenska förhållanden även sambor) oavsett om det rör sig om ett etablerat eller nyetablerat förhållande. För utredningsuppdraget har frågan om ett förhållande är att bedöma som etablerat eller inte dock betydelse för möjligheterna att införa ett försörjningskrav. Enligt kommittédirektivet (2003:181) får nämligen ett försörjningskrav införas för make eller sambo endast i ett nyetablerat förhållande. (Frågan om ett försörjningskrav för make eller sambo i nyetablerade förhållanden behandlas i utredningens slutbetänkande). Inom ramen för prövningen av uppehållstillstånd i de s.k. snabbanknytningfallen sker enligt rådande ordning bedömningar av om förhållandet är seriöst (seriositetsprövningen) och att det inte finns en påtaglig risk för våld eller allvarliga kränkningar mot sökanden.

Enligt utredningens uppfattning hindrar familjeåterföreningsdirektivet inte att den i svensk rätt etablerade ordningen för prövning av uppehållstillstånd i fråga om snabbanknytningarna behålls för tredjelandsmedborgare. Seriousitetsprövningen innebär bl.a. att en bedömning sker av om ett skenförhållande är för handen. Enligt artikel 16.2 b familjeåterföreningsdirektivet kan en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening avslås om det är fråga om ett skenförhållande (se avsnitt 8.1.4). Den bedömning som också skall ske enligt 2 kap. 4 § andra stycket UtlL i nuvarande lydelse, nämligen om det finns en påtaglig risk för att sökanden kan komma att bli kränkt eller utsättas för allvarligt våld, får enligt utredningen ses som en stor och viktig princip i svensk rätt. Den kan inte anses strida mot

grunderna i familjeåterföreningsdirektivet när det gäller rätten till uppehållstillstånd.

Utredningens förslag innebär att villkoret i den nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 1 UtL, att makarna eller samborna skall ha stadigvarande sammanbott utomlands för att man skall kunna bevilja uppehållstillstånd för partner i etablerade förhållanden, tas bort för tredjelandsmedborgare. (Se ovan under rubriken Etablerade förhållanden och utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 § andra stycket 1 UtL). Till kategorien snabba anknytningar enligt den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 4 § andra stycket 1 UtL hör makar eller sambor som visserligen sammanbott utomlands, men på grund av bosättningsens längd inte räknas till de stadigvarande bosatta (i praxis kortare period än två år). I en ny bestämmelse om snabba anknytningar, som omfattar endast tredjelandsmedborgare, måste därför särskilt anges att den tar sikte på makar eller sambor som inte stadigvarande bott tillsammans utomlands. I nuvarande 2 kap. 4 § andra stycket 2 UtL regleras också situationen med uppehållstillstånd för utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med någon i Sverige. Denna anhörigkrets omfattas visserligen inte av den villkorslösa rätt till familjeåterförening som föreskrivs för makar eller sambor enligt familjeåterföreningsdirektivet. Något krav på att införa en bestämmelse i vilken det anges att uppehållstillstånd skall beviljas tredjelandsmedborgare i dessa fall finns därför inte. Emellertid anser utredningen att det av lagtekniska skäl är lämpligt att låta den föreslagna bestämmelsen omfatta även denna krets av tredjelandsmedborgare. (Se utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 § tredje stycket UtL).

Vidare föreskriver man i artikel 13.2 familjeåterföreningsdirektivet att, om förutsättningar i övrigt föreligger, ett första uppehållstillstånd skall ges för minst ett år med möjligheter till förnyelse. Nuvarande praxis för uppskjuten invandringsprövning i snabbanknytningsfallen innebär visserligen att det i normalfallet initialt ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om två år. Gällande bestämmelser ger emellertid möjlighet till att besluta om kortare tid. I den ovan nämnda nya bestämmelsen, som görs tillämplig för tredjelandsmedborgare, måste därför anges att det tidsbegränsade uppehållstillståndet skall gälla minst ett år.

Sammanfattningsvis anser utredningen av de skäl som anförts ovan att det beträffande tredjelandsmedborgare som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet finns grund för att även i fortsättningen tillämpa en särskild ordning för prövning av ärenden om uppehålls-

tillstånd för make eller sambo i nyetablerade förhållanden. Den skall så långt möjligt knyta an till nuvarande bestämmelser i 2 kap. 4 § andra stycket, 4 d § och 4 e § UtlL.

8.1.3 Villkor för familjeåterförening med underåriga barn

Förslag: Tredjelandsmedborgare som är under 18 år, ogifta och är barn (varmed även avses adoptivbarn) till en referensperson eller referenspersonens make eller sambo, som också är tredjelandsmedborgare, skall enligt huvudregeln ha rätt till uppehållstillstånd för återförening med sina föräldrar. Rättigheten skall komma till uttryck i en ny lydelse av 2 kap. 4 § andra stycket 2 UtlL.

Artikel 4.1 b, 4.1 c och 4.1 d

Bakgrund

Enligt artikel 4.1 b *skall* familjeåterförening tillåtas för underåriga barn/adoptivbarn som är gemensamma till referenspersonen och dennes eller dennas make.

Enligt artikel 4.1 c–d *skall* återförening tillåtas med referenspersonens eller makens egna barn/adoptivbarn som står under referenspersonens eller makens vårdnad. Rätten till återförening förutsätter dels att barnet är försörjningsberoende av föräldern, dels om barnet står under gemensam vårdnad med annan förälder, att medgivande till familjeåterförening föreligger från denne eller denna.

Enligt artikel 4.1 andra stycket förutsätter en tillämpning av artikel 4 att barnet inte uppnått myndighetsåldern i den berörda medlemsstaten och att barnet är ogift.

Enligt artikel 4.3 *får* familjeåterförening tillåtas för underåriga barn/adoptivbarn till registrerad partner eller sambo.

Rätten för barn eller adoptivbarn att få uppehållstillstånd på grund av anknytning till föräldrar som finns i Sverige regleras i 2 kap. 4 § första stycket 2–2 a UtlL. Enligt 2 kap. 4 § första stycket 2 UtlL *får* uppehållstillstånd beviljas ett barn som är under 18 år och ogift under förutsättning att det är eller har varit hemmavarande barn till anknytningspersonen, föräldern. I 2 kap. 4 § första stycket 2 a § UtlL regleras villkoren för tillståndsgivning beträffande adoptivbarn. För denna kategori kan inte alltid kravet på att ha varit hemmavarande uppfyllas.

Bestämmelsen tar sikte på fall där adoptivföräldrarna var bosatta i Sverige såväl vid tiden för adoptionen som vid beslutet om uppehållstillstånd eller hade beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. Ogifta underåriga adopterade barn som adopterats av svensk domstol eller där adoptionen annars gäller i Sverige kan beviljas uppehållstillstånd om adoptivföräldrarna uppfyller kraven i föregående mening. Bestämmelsen omfattar även de fall där någon som avses bli adopterad av svensk domstol ansöker om uppehållstillstånd. I sist nämnda fall ges inte permanent uppehållstillstånd (se G. Wikrén och H. Sandesjö, Utlänningslagen med kommentar, sjunde uppl., 2002, s. 71–72).

Överväganden och förslag

Lagtexten i både 2 kap. 4 § första stycket 2 och 2 a UtlL är snävare än villkoren i artikel 4.1 b–d familjeåterföreningsdirektivet genom att möjligheten att ge uppehållstillstånd för underåriga barn är fakultativ. Tillstånd *får*, och måste inte, ges enligt vissa villkor. Huvudregeln i 2 kap. 4 § första stycket 2 UtlL ställer dessutom krav på att barnet är eller skall ha varit hemmavarande. Enligt gällande praxis finns visserligen en principiell rätt till återförening för underåriga barn som ingår i kärnfamiljen. Oavsett detta måste – och under alla förhållanden beträffande underåriga barn som är makars gemensamma – den i familjeåterföreningsdirektivet föreskrivna rätten för underåriga barn att få uppehållstillstånd i familjeåterföreningssyfte, komma till uttryck i utlänningslagen. Villkoret i 2 kap. 4 § första stycket 2 UtlL att barnet är eller skall ha varit hemmavarande kan därför inte vara kvar för tredjelandsmedborgare. Biologiska barn skall jämföras med adoptivbarn enligt familjeåterföreningsdirektivet. Det stämmer också överens med svensk rätt. Båda kategorierna kan därför lämpligen omfattas av samma bestämmelse i utlänningslagen som reglerar förutsättningarna för att underåriga barn skall få uppehållstillstånd. (Jfr Anhörigkommittén som också förordar en sådan lösning i SOU 2002:13). Se utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 § andra stycket 2 UtlL.

Familjeåterföreningsdirektivet anger, såvitt avser adoptivbarn, endast villkoren för familjeåterförening för barn som redan är adopterade. Dessa kommer att omfattas av den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 4 § andra stycket 2 UtlL. När det gäller barn som är tredjelandsmedborgare och som avses att bli adopterade, skulle dessa därför i princip även i fortsättningen omfattas av bestämmelsen i nuva-

rande 2 kap. 4 § första stycket 2 a UtL. (2 kap. 4 § UtL får med utredningens förslag beteckningen 2 kap. 4 b §). Av lagtekniska skäl anser utredningen att även dessa fall skall omfattas av en ny bestämmelse. (Se utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 § andra stycket 3 UtL).

Till kravet i artikel 4.1 c–d på att barn till endera av referenspersonen eller maken skall vara försörjningsberoende av föräldern finns ingen motsvarighet i nuvarande lydelse av 2 kap. 4 § första stycket 2 eller 2 a UtL. En principiell rätt till uppehållstillstånd finns emellertid för barn som har en legal vårdnadshavare här i landet (se UN 381-99). Denna rätt kan sägas indirekt omfatta ett krav på försörjningsberoende. I vart fall bör enligt utredningens uppfattning inte införas ett uttryckligt krav på försörjningsberoende för underåriga barn eller adoptivbarn till tredjelandsmedborgare. Det skulle kunna tolkas som en försämring för denna kategori jämfört med nuvarande tillståndspraxis.

Enligt artikel 4.1 c–d förutsätts att, i förekommande fall, ett medgivande föreligger från annan vårdnadshavare för att uppehållstillstånd skall kunna ges till ett underårigt barn som är eget barn till endera av referenspersonen, maken eller sambon. Enligt den ordning som nu tillämpas i ärenden om uppehållstillstånd beträffande barn där en sådan situation föreligger, förutsätter beslutande myndighet att samtycke finns från andra vårdnadshavaren för att kunna bevilja uppehållstillstånd för barnet. Utredningen anser därför att det inte finns skäl att i författning införa ett krav på samtycke.

Av artikel 4.3 följer att återförening också *får* ske med ogifta underåriga barn eller adoptivbarn till referenspersonens registrerade partner eller sambo. Enligt nuvarande bestämmelser i 2 kap. 4 § första stycket 2 eller 2 a UtL görs ingen åtskillnad i fråga om möjligheterna till uppehållstillstånd för underåriga barn eller adoptivbarn på grund av anknytning som hänför sig till den familjerättsliga ställning anknytningspersonen, i detta fall föräldern eller adoptivföräldern, har. Det saknar betydelse om han eller hon är ensamstående eller är make, registrerad partner eller sambo till någon. Förutsättningar finns därmed enligt utredningens uppfattning att även i fortsättningen ha samma villkor i fråga om rätten till familjeåterförening med underåriga barn eller adoptivbarn som är tredjelandsmedborgare oberoende av referenspersonens, föräldrarnas, ställning.

8.1.4 Begränsningar i rätten till familjeåterförening

Förslag: Vissa begränsningar skall gälla för rätten till familjeåterförening beträffande medlemmar inom kärnfamiljen.

I en ny bestämmelse, 2 kap. 4 a § UtL, skall anges under vilka förutsättningar uppehållstillstånd får vägras. Bestämmelsen skall vara fakultativ och kan tillämpas vid särlevnad mellan makar eller sambor i etablerade förhållanden, månggifte, äktenskap mellan underåriga, skenförhållanden eller om en ansökan om uppehållstillstånd grundar sig på oriktiga uppgifter.

Innan en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening avslås skall beslutande myndighet ta humanitära hänsyn.

Artikel 4.4 första stycket samt artikel 16.1 b och 16.1 c

Bakgrund

Enligt artikel 4.4 första stycket är det inte tillåtet att bevilja uppehållstillstånd för en ytterligare make till en referensperson som redan bor tillsammans med en make.

Av artikel 16.1 b och 16.1 c följer att en ansökan om familjeåterförening *får* avslås om makar inte lever tillsammans som gifta eller inte längre gör det eller om referenspersonen och hans familjemedlemmar inte lever ett fullständigt familjeliv respektive om referenspersonen eller dennes ogifta partner är gift eller har ett varaktigt förhållande med annan.

Den nuvarande lydelsen av 2 kap. 4 § första stycket 1 UtL (där det står att uppehållstillstånd *får* beviljas en make) medger att en ansökan om uppehållstillstånd avslås i sådana fall som avses i artiklarna 4.4 första stycket samt 16.1b och 16.1c. Inom ramen för uppehållstillståndsprövningen enligt den regeln görs en bedömning av om det rör sig om polygama förhållanden eller om makarna eller samborna inte sammanlever som ett par. I praxis brukar uppehållstillstånd vägras för ytterligare make i polygama förhållanden (se prop. 1996/97:25 s. 112). En ansökan om uppehållstillstånd kan också avslås oberoende av att makar formellt är gifta om de inte lever tillsammans (se G. Wikrén och H. Sandesjö, a.a. s. 70).

(Enligt artikel 16.1 a får en ansökan om familjeåterförening avslås om villkoren enligt familjeåterföreningsdirektivet inte är uppfyllda. Exempel på sådana villkor är att tredjelandsmedborgaren bedöms

utgöra ett hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa enligt artikel 6. Detta villkor behandlas närmare i avsnitt 8.4 och 8.5).

Överväganden och förslag

Vad som sägs i det följande om make i anslutning till artikel 4.4, 16.1 b och 16.1 c gäller även registrerad partner.

Skälen för avslag enligt artikel 4.4, 16.1 b och 16.1 c stämmer till stor del överens med de grunder för avslag som gäller enligt nuvarande praxis i ärenden där make eller sambo ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Med utredningens förslag kommer en rätt för makar eller sambor att få uppehållstillstånd att gälla. Därför måste i en undantagsregel anges de situationer där uppehållstillstånd får vägras.

Ett fall där undantag måste finnas är i polygama förhållanden, dvs. om referenspersonen redan är gift och bor tillsammans med den maken i Sverige och ytterligare make ansöker om uppehållstillstånd (artikel 4.4). I enlighet med rådande praxis bör även i de fall där referenspersonen redan är sambo med någon här i landet, en ansökan från en make eller tidigare sambo kunna avslås (jfr artikel 16.1 c). Som villkor för avslag i de nyss nämnda situationerna skall alltså gälla att referenspersonen redan lever tillsammans med sin partner här i landet. Den omständigheten att referenspersonen är gift är alltså inte i sig tillräckligt. När det gäller den sökande makens eller sambons civilstånd skall heller inte den omständigheten att han eller hon redan är gift med annan, automatiskt medföra att ansökan om uppehållstillstånd för återförening med en referensperson här i landet avslås. Det är nämligen tänkbart att orsaken till att referenspersonen eller sökanden är gift beror på svårigheter att få äktenskapsskillnad. I vissa situationer är det dock tänkbart att det kan finnas skäl att vägra uppehållstillstånd för en sökande som är gift eller sambo med annan. Enligt tillståndspraxis meddelas nämligen ibland avslagsbeslut där sökanden redan är gift eller sambo och lever tillsammans med den partnern i annat land.

I enlighet med artikel 16.1 b bör i fortsättningen också särlevnad kunna utgöra grund för avslag på ansökan om familjeåterförening med make eller sambo.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse, 2 kap. 4 a § UtlL, införs där det framgår under vilka förutsättningar uppehållstillstånd får vägras. Bestämmelsen skall vara fakultativ. Beslutande myndighet

får därmed utrymme att i varje enskilt ärende avgöra behovet av att avslå en ansökan och är alltså inte skyldig att fatta ett avslagsbeslut. (Se i anslutning härtill utredningens bedömning av artikel 17 nedan). I 2 kap. 4 a § första stycket 1–2 UtL framgår att särlevnad och polygama förhållanden kan utgöra grund för avslag.

Artikel 4.5

Bakgrund

Enligt artikel 4.5 *får* medlemsstaterna, i syfte att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap, kräva att referenspersonen och dennes make skall ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken kan återförenas med referenspersonen.

Praxis i ärenden om uppehållstillstånd är att äktenskap eller förhållanden mellan minderåriga som regel inte godtas som anknytning. Enligt uttalanden i prop. 1983/84:144 s. 75 skulle ett generellt acceptande av äktenskap med minderåriga utländska medborgare stå klart i strid mot grundläggande svenska sociala värderingar beträffande bl.a. barns och ungdomars rätt till en självständig utveckling och rätt till utbildning, deras rätt att träffa livsavgörande beslut samt strävandena mot jämställdhet mellan könen. I prop. 1996/97:25 s. 111–112 upprepas att uppehållstillstånd inte brukar godtas om det är fråga om äktenskap mellan minderåriga. I sammanhanget kan nämnas att sedan den 1 maj 2004 har författningsändringar gjorts i syfte att förbättra skyddet för enskilda mot påtvingade och för tidiga äktenskap (SFS 2004:142, prop. 2003/04:48, bet. 2003/04:LU 19, rskr. 2003/04:180). En anpassning sker av nuvarande regler för tillämplig lag vid hindersprövning till ändrade värderingar inom området så att svensk lag skall vara tillämplig vid hindersprövning inför svensk myndighet. Ingen får ingå äktenskap före 18 års ålder utan särskilt tillstånd och villkoren för tillstånden är skärpta (se bl.a. 2 kap. 1 § och 4 kap. 8 § äktenskapsbalken samt 1 kap. 1 § lagen [1904:26 s. 1] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap). Därutöver införs en bestämmelse som syftar till att förbättra möjligheterna att vägra erkänna utländska äktenskap som ingåtts under tvång eller som inte hade tillåtits vid en svensk hindersprövning (se 1 kap. 8 a § nyss nämnda lag).

Enligt 1 kap. 3 § lagen om registrerat partnerskap får registrering av den som är under 18 år inte ske. Genom hänvisningen i 1 kap. 9 §

samma lag blir 4 kap. 8 § äktenskapsbalken och 1 kap. 8 a § 1904 års lag tillämpliga på registrerade partnerskap.

Överväganden och förslag

Artikel 4.5 medger att medlemsstaterna – i integrationssyfte och för att motverka tvångsäktenskap – ställer upp en åldersgräns för att familjeåterförening skall kunna nekas. I praxis för uppehållstillstånd i anknytningsärenden enligt utlänningslagen tillämpas redan som princip att tillstånd i regel inte beviljas om anknytningspersonen eller maken är underårig. Grunderna för detta överensstämmer i stort med vad som anges vara syftet med att ha en åldersgräns för makar enligt artikel 4.5.

Som framgår ovan skall den rätt som finns enligt familjeåterföreningsdirektivet för en make att få uppehållstillstånd komma till uttryck i en ny paragraf (se utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 § andra stycket 1 UtlL). För att kunna behålla hittillsvarande praxis som innebär att uppehållstillstånd får vägras underårig make eller om referenspersonen är underårig, måste huvudregeln fördes med ett undantag. Utredningen föreslår att undantaget införs i det tidigare nämnda förslaget till ny bestämmelse i 2 kap. 4 a § första stycket 3 UtlL.

Bestämmelsen skall även omfatta förhållanden mellan sambor.

Artikel 4.4 andra stycket

Bakgrund

Enligt artikel 4.4 andra stycket *får* rätten till familjeåterförening begränsas för underåriga barn som är barn till referenspersonen och en ytterligare make.

Överväganden

Som redan framgått ovan av utredningens överväganden i anslutning till artikel 4.4 första stycket skall det inte vara tillåtet att ge uppehållstillstånd för ytterligare make om referenspersonen redan bor tillsammans med en make här. Det finns dock utrymme för att bevilja uppehållstillstånd för barn där föräldrarna tidigare har levt i ett

polygamt förhållande. Utredningen anser att samma synsätt inte nödvändigtvis behöver tillämpas på dessa barn som gäller för makarna själva. Ett barn till föräldrar där en av dessa också är gift med annan och bor i Sverige, kan ha lika stort behov att få återförenas med föräldern här som ett barn till skilda föräldrar där ena föräldern gift om sig och bor i Sverige. I båda fallen kan den förälder som barnet bor med utomlands av sjukdom eller annat skäl vara förhindrad att utöva vårdnaden. Visserligen finns en risk för att i ett senare skede maken som bor i utlandet ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning med barnet här. Därigenom skulle kunna hävdas att man indirekt sanktionerar månggifte. Utredningen anser emellertid att barnets intresse väger över. Det finns dessutom möjligheter att i vissa fall avslå en framtida ansökan från den utomlands boende föräldern med stöd av bestämmelserna som reglerar villkoren för återförening mellan ett barn som bor här i landet och en förälder utomlands (jfr 2 kap. 4 § första stycket 3–4 UtlL i nuvarande lydelse).

Sammanfattat anser utredningen att det inte skall införas någon regel som begränsar möjligheterna för underåriga barn till föräldrar som levt i ett polygamt hushåll, att återförenas med en förälder i Sverige.

Artikel 16.2

Bakgrund

Enligt artikel 16.2 *får* en ansökan om eller förnyad ansökan om familjeåterförening avslås om det är fastställt att

- a) falska eller vilseledande uppgifter eller falska eller förfälskade handlingar använts, eller att tillstånd har erhållits genom vilseledande eller på andra olagliga sätt, eller
- b) ett äktenskap eller partnerskap har ingåtts eller en adoption har utförts uteslutande för att ge den berörda personen möjlighet att resa in och vistas i en medlemsstat.

(Motsvarande villkor för att återkalla ett beviljat uppehållstillstånd behandlas i kap. 10).

Överväganden och förslag

Redan vid en prövning enligt nuvarande bestämmelser i utlänningslagen kan en upptäckt av vilseledande uppgifter om t.ex. ålder, familjerättslig status eller andra villkor inför ett tillståndsbeslut, innebära att förutsättningarna för att få uppehållstillstånd på grund av anknytning eller annat skäl brister och ansökan avslås. En sådan prövning kan ske eftersom möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd är fakultativ. (Detta uttrycks i verbet *får* i 2 kap. 4 § UtlL). Utredningens förslag innebär att en rätt till familjeåterförening skall finnas beträffande anhöriga ur kärnfamiljen (se utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 § andra stycket UtlL). Utredningen föreslår därför att i den bestämmelse som anger villkoren för att kunna vägra uppehållstillstånd, även införs att falska eller vilseledande uppgifter eller oriktiga handlingar kan utgöra grund för att vägra uppehållstillstånd. (Se utredningens förslag till 2 kap. 4 a § första stycket 4 UtlL).

Skenförhållanden, t.ex. skenäktenskap eller skenadoptioner, beaktas också enligt nuvarande ordning. Om sådana förhållanden föreligger kan en ansökan om uppehållstillstånd avslås. Detta är, i likhet med vad som gäller för vilseledande uppgifter och liknande, möjligt eftersom rätten till uppehållstillstånd är fakultativ (se 2 kap. 4 § första stycket 1–2 a UtlL i nuvarande lydelse). Utredningen föreslår därför, liksom beträffande vilseledande uppgifter och liknande, att ett skäl för att vägra uppehållstillstånd kan vara att skenförhållande föreligger (se utredningens förslag till 2 kap. 4 a § första stycket 5 UtlL).

I ärenden om uppehållstillstånd för s.k. snabba anknytningar prövas frågan om ett skenförhållande föreligger redan inom ramen för seriositetsprövningen (se utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 § tredje stycket UtlL). Något behov av att tillämpa den föreslagna undantagsbestämmelsen för skenförhållanden i dessa ärenden torde därför inte finnas.

Artikel 17

Bakgrund

Enligt artikel 17 *skall* inför ett beslut om bl.a. avslag på en ansökan om familjeåterförening eller inför ett avslag på en förnyad ansökan om uppehållstillstånd, vederbörlig hänsyn tas till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vis-

telsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.

Överväganden

2 kap. 4 § första stycket UtL i nuvarande lydelse är fakultativ. Den ger utrymme för beslutande myndighet att göra bedömningar som hänför sig till sådana faktorer av humanitärt slag som anges i artikel 17 inför ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Så sker också i praxis. Utredningens förslag innebär att grunderna för att kunna avslå en ansökan om familjeåterförening skall framgå i en särskild undantagsbestämmelse (se utredningens förslag till 2 kap. 4 a § UtL). Undantagsbestämmelsen är utformad som en fakultativ regel. Det innebär att inom ramen för en prövning enligt en sådan regel beslutande myndighet även i fortsättningen kan ta hänsyn till de faktorer som anges i artikel 17.

Utredningen anser alltså inte att det finns behov av att införa en särskild bestämmelse som uttryckligen anger att hänsyn skall tas till de omständigheter som anges i artikel 17 inför ett avslagsbeslut.

(Betydelsen av artikel 17 för beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller utvisning behandlas i kap. 10.)

Artikel 8 och 16.3

Bakgrund

Enligt artikel 8 *får* en medlemsstat kräva av referenspersonen att denne eller denna skall ha vistats lagligen på landets territorium under en tid som inte överstiger två år för att kunna återförenas med en anhörig. I de fall ett medlemsland tillämpar begränsningar i motagningskapaciteten får tiden utsträckas till tre år.

Enligt artikel. 16.3 *får* en förnyad ansökan om uppehållstillstånd avslås (och ett uppehållstillstånd återkallas) för en familjemedlem om referenspersonen inte längre vistas i medlemsstaten och familjemedlemmen ännu inte har eget uppehållstillstånd enligt artikel 15.

Överväganden

Som konstateras i kommittédirektivet 2003:181 tillämpar Sverige inte en ordning som innebär krav på att en utlänning skall ha vistats här i landet en viss tid för att en anhörig skall kunna beviljas uppehållstillstånd. Några författningsändringar behövs därför inte.

En situation där en anhörig tredjelandsmedborgare riskerar att få en förnyad ansökan om uppehållstillstånd avslagen på grund av att referenspersonen inte längre är kvar i landet, är om det inom ramen för uppskjuten invandringssprövning för de s.k. snabba anknytningarna ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats en make eller sambo (se utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 § tredje stycket UtlL). Förutsättningar finns då att vid omprövningen anse att förhållandet inte längre består. Makens eller sambons ansökan om förnyat uppehållstillstånd kan då komma att avslås. Enligt 2 kap. 12 § UtlL finns en rätt att återkalla ett uppehållstillstånd om tredjelandsmedborgaren själv inte längre bor i Sverige. Familjeåterföreningsdirektivet ger däremot en möjlighet att avslå en förnyad ansökan om uppehållstillstånd för anhörig *enbart* på den grunden att referenspersonen inte längre bor här.

Utredningen anser inte att det finns skäl för att ytterligare utvidga möjligheterna till avslag på den grund som anges i artikel 16.3 än den som finns för de s.k. snabba anknytningarna.

8.1.5 Villkoren för flyktingars och andra skyddsbehövandes möjligheter till familjeåterförening

Förslag: Tredjelandsmedborgare som är ogifta underåriga barn och är att anse som flyktingar enligt 3 kap. 2 § UtlL eller skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § UtlL skall, om de vistas i Sverige utan medföljande vuxen, ha en ovillkorlig rätt att återförenas med föräldrar som är tredjelandsmedborgare. Rätten skall komma till uttryck i en ny lydelse av 2 kap. 4 § fjärde stycket UtlL.

Artikel 9–10

Bakgrund

Enligt artikel 9–12 skall vissa förmånligare villkor gälla för flyktingar när det gäller rätten till familjeåterförening. I detta avsnitt behandlas artikel 9 och 10.1 och 10.3 som har betydelse för de materiella villkoren för familjeåterförening. Betydelsen av artikel 10.2 tas upp i slutbetänkandet angående villkoren för familjeåterförening med anhöriga utanför kärnfamiljen. Artikel 11 behandlas i kapitel 11 och artikel 12 behandlas i samband med att utredningen behandlar frågan om försörjningskrav i slutbetänkandet.

De förmånligare villkoren när det gäller möjligheterna till familjeåterförening skall gälla för flyktingar som erkänns av medlemsstaterna (artikel 9.1). Nämnade villkor får enligt artikel 9.2 begränsas till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan.

I artikel 10.1 anges att artikel 4 skall tillämpas som huvudregel beträffande definitionen av familjemedlemmar. (Kravet på integration för ensamkommande barn över 12 år i artikel 4.1 tredje stycket gäller inte barn till flyktingar. Detta saknar dock betydelse för svenska förhållanden). Av artikel 10.3 följer att underåriga flyktingbarn utan medföljande vuxen *skall* ha rätt till återförening med sina föräldrar utan att de villkor som annars gäller enligt artikel 4.2 a behöver uppfyllas och att om några föräldrar inte finns eller inte kan spåras, dessa flyktingbarn får ges rätt till återförening med andra legala vårdnadshavare eller varje annan familjemedlem.

Överväganden och förslag

De förmånligare villkoren för familjeåterförening skall enligt artikel 9.1 tillämpas på flyktingar som erkänns av medlemsstaterna. Ledning får sökas i artikel 2 b familjeåterföreningsdirektivet när det gäller den krets som omfattas av begreppet. Med flykting avses i direktivet tredjelandsmedborgare eller statslös person som beviljats flyktingstatus enligt Genevekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom tilläggsprotokollet av den 31 januari 1967. I kretsen underåriga ensamkommande flyktingbarn ingår alltså personer som är att bedöma som flyktingar enligt 3 kap. 2 § UtlL. Definitionen av flykting i utlänningslagen ansluter till 1951 års flyktingkonvention och dess tilläggsprotokoll (se prop. 1996/97:25 s. 94 ff.).

Utredningen anser att för det fall en tredjelandsmedborgare som är underårig och utan medföljande vuxen och är att anse som skyddsbehövande enligt 3 kap. 3 § UtlL, denne eller denna kan ha väl så stort behov av att villkorslöst kunna återförenas med sina föräldrar som en flykting. Familjeåterföreningsdirektivet är ett minimidirektiv (artikel 3.5). Utredningen menar därför att ingenting hindrar att de förmånligare villkoren också tillämpas på kategorien skyddsbehövande i övrigt (se 3 kap. 3 § UtlL).

När det gäller möjligheterna till familjeåterförening för en vuxen referensperson som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt med medlemmar ur kärnfamiljen (dvs. make, sambo och underåriga barn) skall samma villkor som utredningen föreslår för ordinära situationer tillämpas också för anhöriga tredjelandsmedborgare i dessa fall (se avsnitt 8.1.2–8.1.4 och utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 § andra stycket UtlL).

Som redan sagts lämnar utredningen i detta delbetänkande inga förslag som rör villkoren för uppehållstillstånd för anhöriga utanför kärnfamiljen, bl.a. föräldrar. Den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 4 § första stycket 3 UtlL (som i utredningens förslag får beteckningen 2 kap. 4 b § första stycket 3) som reglerar villkoren för uppehållstillstånd på grund av anknytning för anhöriga utanför kärnfamiljen, gäller därför tills vidare om föräldrar till en referensperson ansöker om uppehållstillstånd. Enligt den bestämmelsen krävs att anknytningspersonen och den anhörige tidigare ingått i samma hushåll. Även 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL (som i utredningens förslag får beteckningen 2 kap. 4 b § första stycket 4), enligt vilken uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som annars har särskild anknytning till Sverige, kan också bli tillämplig i dessa fall. Reglerna är tillämpliga oberoende av om anknytningspersonen har flyktingstatus eller är skyddsbehövande i övrigt.

Jämfört med villkoren i 2 kap. 4 § första stycket 3 eller 4 UtlL föreskriver artikel 10.3 a familjeåterföreningsdirektivet att gynnsammare villkor skall gälla för att underåriga flyktingbarn utan medföljande vuxen skall få återförenas med sina föräldrar. Enligt artikeln *skall* nämligen föräldrarna till dessa barn ha en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd för återförening. Bl.a. får ett sådant villkor för återförening som anges i artikel 4.2 a, att föräldern är försörjningsberoende av barnet, inte ställas upp. En tillämpning av 2 kap. 4 § första stycket 3 UtlL förutsätter som villkor för att föräldern skall få uppehållstillstånd att barnet och föräldern tidigare ingått i samma hushållsgemenskap. (Den närmare innebörden av bestämmelsen kommenteras i av-

snitt 2.2.4). Även om 2 kap. 4 § första stycket 4 UtL kan användas förutsätter den en restriktiv tillämpning. (Regeln kommenteras i avsnitt 2.2.4). Enligt praxis skulle nämligen krävas synnerliga skäl för att bevilja föräldern uppehållstillstånd. Bestämmelsen är dock tänkt att tillämpas just i de fall det råder svårigheter för flyktingar eller andra skyddsbehövande att återförenas med sin familj i sitt hemland (se prop. 1996/97:25 s. 113 f. och G. Wikrén och H. Sandesjö, a.a. s. 73–74).

Utredningen anser att med hänsyn till innehållet i artikel 10.3 b och trots de möjligheter som finns att ge uppehållstillstånd enligt gällande bestämmelser, det bör införas en särskild bestämmelse som ger ensamkommande flyktingbarn rätt till återförening med sina föräldrar (se utredningens förslag till ny lydelse av 2 kap. 4 § fjärde stycket UtL). I enlighet med utredningens ståndpunkt att skyddsbehövande i övrigt bör likställas med flyktingar i detta fall, skall regeln tillämpas även på ensamkommande underåriga barn som är skyddsbehövande i övrigt.

Enligt artikel 10.3 b *får* familjeåterförening tillåtas för andra än föräldrar till ensamkommande flyktingbarn om föräldrar inte finns eller inte kan spåras. Rätten avser andra legala vårdnadshavare och anhöriga. För denna anhörigkategori anser utredningen inte att samma resonemang kan föras som beträffande föräldrar. I det senare fallet kan hävdas en principiell rätt till återförening för kärnfamiljen. I fall då föräldrar saknas får i stället en helhetsbild inhämtas där faktorer som att andra släktingar redan finns i landet eller att andra personer kan ge stöd får betydelse. Givetvis skall en avvägning ske i varje enskilt fall. I dessa fall kommer därmed nuvarande villkor i 2 kap. 4 § första stycket 3 och 4 UtL, om annan nära anhörig respektive den som annars har särskild anknytning till Sverige, att tillämpas. (Med utredningens förslag får dessa villkor beteckningen 2 kap. 4 b § första stycket 3 och 4 UtL)

Enligt artikel 9.2 får medlemsstaterna begränsa de förmånligare villkoren för familjeåterförening till familjeförhållanden som har etablerats före inresan. Utredningens förslag innebär att förmånligare villkor skall tillämpas endast för underåriga ensamkommande flyktingbarn eller skyddsbehövande. Den situation förslaget omfattar måste alltid avse en redan etablerad familjesituation. Utredningen anser därför att det inte föreligger något behov av att undanta ensamkommande barn som är flyktingar eller annan skyddsbehövande ur familjer som etablerats efter inresan från den föreslagna rätten till återförening.

8.2 Allmänna villkor för att beviljas ställning som varaktigt bosatt

Förslag: För att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall krävas att man oavbrutet vistats i Sverige under minst fem år omedelbart före inlämnandet av ansökan samt under denna tid haft antingen uppehållstillstånd för bosättning, annat uppehållstillstånd syftande till bosättning eller uppehållstillstånd såsom varaktigt bosatt i annan EU-stat eller såsom anhörig till varaktigt bosatt. Bortovaro under en kortare tid än sex månader i följd och inte mer än tio månader totalt under femårsperioden skall inte betraktas som avbrott i vistelsetiden. Några andra undantag från kravet på fem års vistelsetid skall inte finnas.

Ställningen som varaktigt bosatt i Sverige är att se som en status som innehas parallellt med ett permanent uppehållstillstånd så länge som förutsättningarna för innehavet av ställningen respektive uppehållstillståndet är uppfyllda.

Bosättningstid

Den som tillhör den personkrets som direktivet omfattar skall erhålla ställning som varaktigt bosatt om han eller hon har varit lagligen och oavbrutet bosatt i en medlemsstat under fem år omedelbart före inlämnandet av ansökan härom (artikel 4). En sådan utlänning, som under dessa omständigheter bott i Sverige under denna tid har alltså rätt till en sådan ställning här.

Perioder då utlänningen varit bosatt här av tillfälliga skäl som "au pair" eller säsongarbetare eller som arbetstagare som utstationerats av en tjänsteleverantör för att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster, eller som leverantör av gränsöverskridande tjänster eller i de fall då uppehållstillståndet formellt begränsats (dvs. bosättningsperioder av skäl som anges i artikel 3.2 e) eller på grund av diplomatisk tjänst m.m. enligt artikel 3.2 f) skall inte räknas vid beräkningen av bosättningstiden. Detta åstadkoms genom förslaget att det skall krävas att man haft uppehållstillstånd för bosättning under den tid som man bott i landet. Vistelse i Sverige av de skäl som anges ovan utgör inte grund för annat än tidsbegränsat uppehållstillstånd och skall inte leda till uppehållstillstånd för bosättning.

Ett undantag från kravet på uppehållstillstånd för bosättning måste gälla för dem som har ställning som varaktigt bosatta i annat land men

som sedan bosatt sig i Sverige. För dessa skall, enligt artikel 23 i direktivet, gälla att de efter att ha vistats här i minst fem år skall kunna få ställning som varaktigt bosatta i Sverige. Med den lösning som utredningen valt när det gäller uppehållstillstånd för denna grupp av tredjelandsmedborgare kommer de inte att ha haft uppehållstillstånd för bosättning utan ett tillstånd som är jämförbart med ett s.k. EES-tillstånd. Detsamma gäller anhöriga som fått uppehållstillstånd enligt 3 kap. 5 b § Utf.

Personer som under sin första tid i Sverige haft tidsbegränsat uppehållstillstånd p.g.a. att de har varit s.k. snabbanknytningar bör – om de senare får permanent uppehållstillstånd – kunna tillgodoräkna sig hela vistelsen i Sverige. För dessa personer skall alltså inte krävas att de haft permanent uppehållstillstånd under hela vistelsetiden.

Tid under vilken en tredjelandsmedborgare vistats i Sverige för studieändamål eller för yrkesutbildning får enligt direktivet (artikel 4.2) endast räknas till hälften. Gäststuderande skall inte beviljas uppehållstillstånd för bosättning och i de flesta fall har han eller hon därför inte kvalificerat sig för att få ställning som varaktigt bosatt på den grunden. Men det kan tänkas att en person med ställning som varaktigt bosatt först kommer till Sverige för att studera och sedan stannar kvar av andra skäl. Utredningen har stannat för att sådan studietid inte skall tillgodoräknas alls vid beräkningen av vistelsens längd.

Om utlänningen lämnat Sverige under en kortare tid än sex månader i följd och inte mer än tio månader totalt under femårsperioden skall frånvarotiden inte räknas som ett avbrott. Det är med andra ord möjligt att få ställning som varaktigt bosatt efter fem års vistelse även om viss kortare tid spenderats utomlands.

Bestämmelser med nu angiven innebörd skall införas i svensk rätt.

Enligt artikel 4.3 andra stycket får medlemsstaterna, om det finns särskilda och exceptionella orsaker av tillfällig karaktär, i överensstämmelse med sin nationella lagstiftning godta att en längre period av frånvaro inte skall utgöra något avbrott i bosättningsstiden. I sådant fall skall perioden av frånvaro inte beaktas vid beräkningen av bosättningsstiden. Detta skulle innebära att om en person har bott i landet i fyra år och sedan är borta i ett år (på grund av särskilda och exceptionella orsaker) så har han eller hon efter ytterligare ett års bosättning i landet uppnått femårsgränsen.

I denna fråga gör utredningen följande bedömning. Efter en längre tids bortovaro har personens uppehållstillstånd i Sverige i regel återkallats. Vid återkomsten får prövas om personen på nytt skall be-

viljas uppehållstillstånd i Sverige. En längre tids bortovaro har vidare betydelse vid prövningen av en ansökan om medborgarskap. Ett villkor för att förvärva svenskt medborgarskap är, enligt 11 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, att utlänningen har hemvist i Sverige sedan fem år (fyra år för statslösa och flyktingar och två år för nordbor). Att införa en ny ordning som innebär att beslutande myndighet i vissa situationer skall avgöra om längre tids bortovaro föranletts av särskilda och exceptionella orsaker av tillfällig karaktär skulle innebära ytterligare en typ av prövning av bortovaros betydelse. Hur begreppet ”särskilda och exceptionella orsaker av tillfällig karaktär” skall tolkas är inte helt givet och kan därför föranleda tillämpningsproblem. Ordningen framstår vidare som alltför resurskrävande i förhållande till det intresse som skall värnas. Den tredjelandsmedborgare som drabbas av att en undantagsregel inte finns är en person som återkommit till Sverige efter en längre tids bortovaro och uppfyllt kraven för att åter få uppehållstillstånd i Sverige men inte, p.g.a. sin bortovaro, uppfyller villkoren för att få ställning som varaktigt bosatt. Denna person kan fortsätta vara bosatt i Sverige på grundval av sitt uppehållstillstånd som i regel torde vara ett permanent uppehållstillstånd. I vissa fall kommer han eller hon dessutom att vara kvalificerad för svenskt medborgarskap. Utredningen finner på grund av det anförda inte anledning att införa denna typ av undantag från huvudregeln om fem års oavbruten bosättningsstid i landet för att få ställning som varaktigt bosatt.

Med den nu antagna utgångspunkten finns det inte heller anledning att vid beräkningen av den totala bosättningsstiden beakta perioder av frånvaro när det gäller utstationering på grund av arbete, inklusive tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster (artikel 4.3 tredje stycket). Är dessa perioder kortare än sex månader i följd och inte totalt längre än tio månader är bosättningsvillkoret för ställning som varaktigt bosatt uppfyllt. I annat fall är det inte det.

Medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning. Någon lagstiftning av sådan innebörd finns inte i Sverige. Det är inte heller aktuellt att i detta sammanhang utreda om sådana villkor skall införas i Sverige.

Frågor kring allmän ordning och säkerhet samt försörjningskrav behandlas i särskilt avsnitt nedan.

Förhållandet till permanent uppehållstillstånd

En person som är kvalificerad för ställning som varaktigt bosatt här har i allmänhet redan ett permanent uppehållstillstånd, PUT. (Är det fråga om en person som haft ställning som varaktigt bosatt i annat land först och därmed uppehållit sig i Sverige med tillstånd enligt utredningens förslag till 3 kap. 5 a § UtlF, är det lämpligt att i samband med att personen får ställning som varaktigt bosatt i Sverige också bevilja denne PUT. Detsamma gäller anhörig som fått uppehållstillstånd enligt 3 kap. 5 b § UtlF). En särskild fråga i detta sammanhang är förhållandet mellan PUT och den nya ställningen som varaktigt bosatt. Man bör lämpligen se detta som två olika tillstånd- eller statusregleringar som kommer att existera parallellt. En ordning som innebär att PUT skulle upphävas om en utlänning skulle få ställningen som varaktigt bosatt kan inte vara rimlig. Som utredningen återkommer till i kap. 10 har emellertid frågan om de två parallella systemen betydelse i de fall då det permanenta uppehållstillståndet skulle återkallas på grund av bortovaro men bortovaron inte utgör grund för återkallande av ställningen som varaktigt bosatt. Omvänt har frågan också betydelse i de fall då ställningen som varaktigt bosatt går förlorad på grund av skäl som inte utgör grund för återkallande av ett permanent uppehållstillstånd. Detta redovisas i kapitel 10. Vid längre bortovaro kan ett PUT förloras men det bör enkelt kunna återfås om utlänningen återvänder inom den tidsfrist som gäller för att behålla sin ställning som varaktigt bosatt. Om ställningen som varaktigt bosatt skulle förloras återgår personen till att vara bosatt i Sverige med enbart sitt permanenta uppehållstillstånd. Detta gäller givetvis under förutsättning att de skäl som utgör grund för återkallelse av ställningen som varaktigt bosatt inte också utgör skäl för återkallande av det permanenta uppehållstillståndet.

8.3 Allmänna villkor för att varaktigt bosatt i annan medlemsstat skall få uppehållstillstånd i Sverige

Förslag: Ett huvudsyfte med direktivet om varaktigt bosatta är att låta etablerade tredjelandsmedborgare i unionen kunna utöva fri rörlighet inom unionen på ett sätt som liknar unionsmedborgarens. Mot den bakgrunden och med tanke på att formerna för olika uppehållstillstånd av praktiska och andra skäl bör vara så få och likartade som möjligt, bör personer med ställning som var-

aktigt bosatta i annan EU-stat, när det gäller uppehållstillstånd i Sverige, i största möjliga mån behandlas på samma sätt som unionsmedborgare. Detta uppnås genom tillägg i 3 kap. 5 a § UtfF som rör uppehållstillstånd för unionsmedborgare.

När det gäller familjemedlemmar till varaktigt bosatta i annan EU-stat skall bestämmelserna av samma skäl överensstämma med vad som gäller beträffande anhöriga till unionsmedborgare som fått uppehållstillstånd i Sverige. Detta uppnås genom tillägg i 3 kap. 5 b § UtfF. I enlighet med direktivet om varaktigt bosatta skall detta dock enbart gälla om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten.

Varaktigt bosatt i annan EU-stat

Ett huvudsyfte med den nya EG-regleringen är att tredjelandsmedborgare, som sedan länge är etablerade i en EU-stat, skall kunna röra sig över de inre gränserna på ett helt annat sätt än vad som tidigare varit möjligt. Dessa personer kommer alltså i väsentliga avseenden att kunna leva som unionsmedborgare när det rör den inre migrationen.

Varaktigt bosatta i en medlemsstat skall därför ha rätt att bosätta sig i andra medlemsstater under längre tid än tre månader för att bedriva ekonomisk verksamhet som anställd eller egenföretagare, för att studera eller följa en yrkesutbildning eller för andra syften (artikel 14.1).

Det finns dock enligt direktivet möjlighet till begränsningar i mottagandet med hänvisning till arbetsmarknadspolitiska skäl. Förutsättningarna för dessa begränsningar är enligt direktivet följande.

När det rör sig om ekonomisk verksamhet som anställd eller egenföretagare får medlemsstaterna granska situationen på sina respektive arbetsmarknader och tillämpa sina nationella förfaranden när det gäller kraven för att tillträda en ledig plats respektive bedriva sådan verksamhet.

Av arbetsmarknadspolitiska skäl får medlemsstaterna ge företräde åt unionsmedborgare, tredjelandsmedborgare om detta föreskrivs i gemenskapslagstiftningen, samt till tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta och som får arbetslöshetsunderstöd i den berörda staten (artikel 14.3).

Medlemsstaterna får begränsa det totala antalet personer som skall ha rätt till bosättning, under förutsättning att sådana begränsningar redan fastställts för tredjelandsmedborgarnas tillträde i den befintliga

lagstiftningen vid tidpunkten för antagandet av direktivet (artikel 14.4).

Bestämmelserna avseende uppehållstillstånd för personer med ställning som varaktigt bosatta i annat land gäller inte bosättning i egenkap av anställda som utstationeras av en tjänsteleverantör inom ramen för tillhandahållande av tjänster över gränserna samt i egenkap av leverantör av tjänster över gränserna. Medlemsländerna får i enlighet med nationell lagstiftning besluta på vilka villkor varaktigt bosatta som önskar flytta till en andra medlemsstat och vara ekonomiskt verksamma som säsongsanställda, får vistas i medlemsstaten. Gränsarbetare får också omfattas av särskilda bestämmelser i den nationella lagstiftningen (artikel 14.5).

Särskilda bestämmelser för utlänningar med tillfälligt arbete finns i 3 kap. 5 d § UtlF.

Medlemsstaterna får ställa upp försörjningskrav och krav på sjukförsäkring. Dessa frågor behandlas i avsnitt 8.8.

Som tidigare anförts är ett huvudsyfte med direktivet att låta etablerade tredjelandsmedborgare i unionen kunna utöva den fria rörligheten inom unionen på ett sätt liknande unionsmedborgarens. Mot den bakgrunden och med tanke på att formerna för olika uppehållstillstånd av praktiska och andra skäl bör vara så få och likartade som möjligt, bör personer med ställning som varaktigt bosatta i annan EU-stat, när det gäller uppehållstillstånd i Sverige, i största möjliga mån behandlas på samma sätt som unionsmedborgare. Detta uppnås genom tillägg i 3 kap. 5 a § UtlF som rör uppehållstillstånd för unionsmedborgare.

Sveriges ordning med reglerad arbetskraftsinvandring för tredjelandsmedborgare är i och för sig förenlig med direktivet och skulle kunna tillämpas även på de tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatta i en EU-stat. Av de ovan redovisade skälen bör ordningen dock inte tillämpas på tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i en EU-stat utan dessa skall behandlas på samma sätt som unionsmedborgare.

Bestämmelser avseende ansökningshandlingar m.m. återkommer utredningen till i kapitel 11.

Sverige får kräva att tredjelandsmedborgare följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning. Någon lagstiftning av sådan innebörd finnas inte i Sverige. Det är heller inte aktuellt att i detta sammanhang utreda om sådana villkor skall införas i Sverige.

Berörda personer får vidare anmodas att följa språkkurser.

Familjemedlemmar

Om varaktigt bosatta utövar sin rätt till bosättning i en andra medlemsstat och om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten, *skall* sådana familjemedlemmar som uppfyller villkoren i artikel 4.1 i familjeåterföreningsdirektivet (dvs. make och underåriga barn) tillåtas medfölja eller förena sig med den varaktigt bosatta. Övriga familjemedlemmar *får* tillåtas medfölja eller förena sig med varaktigt bosatta under förutsättning att familjen var bildad redan i den första medlemsstaten (artikel 16 i direktivet om varaktigt bosatta).

I likhet med vad som sagts tidigare om den som erhåller ställning som varaktigt bosatt anser utredningen att Sveriges bestämmelser i fråga om dennes familjemedlemmar bör överensstämma med vad som enligt 3 kap. 5 b § UtlF gäller beträffande anhöriga till unionsmedborgare som fått uppehållstillstånd i Sverige. Maka eller make och barn under 21 år, som är försörjningsberoende, får därmed alltid rätt till uppehållstillstånd (med makar likställs registrerad partner). Föräldrar har möjlighet att få uppehållstillstånd under vissa i paragrafen angivna förutsättningar.

I fråga om sambor till EES-medborgare gäller följande. Sambor räknas inte till anhörigkretsen enligt EG-rätten. Något hinder för en medlemsstat att jämställa sambor med gifta finns dock inte. Enligt förordningsmotiven (1992:8 s. 3) skall sambor från tredje land till EES-medborgare ha samma rätt att bosätta sig här efter s.k. uppskjuten invandringsprövning som sambor till svenskar och invandrare. Detta bygger på EG-rättens ickediskrimineringsprincip – EES-medborgaren skall inte behandlas sämre än svenskar när det gäller möjlighet att förena sig med en sambo.

En person med ställning som varaktigt bosatt i annat land bör på motsvarande sätt få ta med sig sin sambo till Sverige.

Om familjen inte redan var bildad i den första medlemsstaten skall bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet gälla (jfr avsnitt 8.1).

När det gäller ansökningar om uppehållstillstånd finns det möjlighet att anmoda familjemedlemmar till varaktigt bosatta att visa upp viss dokumentation. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnittet om förfarandet (avsnitt 11.4.2).

8.4 Hänsynen till allmän ordning och säkerhet

Förslag: Uppehållstillstånd i Sverige kan i dag vägras om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Begreppet *kan förväntas föra en hederlig vandel* föreslås ändras till begreppet *utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet* för att bättre spegla de omständigheter som enligt EG-direktiven skall beaktas.

Ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall kunna vägras av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

Direktivens krav

I båda EG-direktiven uppställs villkor hänförliga till allmän ordning och säkerhet. I familjeåterföreningsdirektivet föreskrivs i artikel 6 att medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet (och hälsa). Medlemsstaterna får vidare återkalla uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet (och hälsa). (Frågor rörande återkallelse behandlas i avsnitt 10.1) När medlemsstaten fattar ett beslut skall den beakta allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som utlänningen begått, eller den fara som denna person utgör. Vid beslutet skall dessutom vederbörlig hänsyn tas till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet. Det senare är något som följer av en hänvisning till artikel 17.

Enligt direktivet om varaktigt bosatta får medlemsstaterna vägra att bevilja ställning som varaktigt bosatt av skäl som rör allmän ordning och säkerhet (artikel 6). När medlemsstaten fattar beslutet i fråga skall den beakta allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet, eller den fara som den berörda personen utgör, och samtidigt ta vederbörlig hänsyn till bosättningstiden och befintliga band med bosättningslandet.

I de fall då en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i annat land ansöker om uppehållstillstånd i Sverige får sådant vägras om personen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet (artikel 17). Detta gäller även ansökningar från deras familjemedlemmar. När beslutet fattas skall medlemsstaten beakta hur grovt brottet är eller vilken typ av brott mot allmän ordning och allmän säkerhet som har

begåtts av den varaktigt bosatta personen eller personens familjemedlem eller familjemedlemmar, eller den fara som personen utgör. I inget fall får beslutet grundas på ekonomiska överväganden.

Utlänningslagen

När det gäller *ansökan om uppehållstillstånd* föreskrivs i 2 kap. 4 § fjärde stycket UtlL att det vid prövningen skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Fråga uppkommer om denna bestämmelse kan anses motsvara direktivens bestämmelser. I förarbetena till bestämmelsen framhölls att anmärkningar mot en utlännings vandel i princip bör manifesteras genom lagakraftvunna domar (prop. 1994/95:179 s. 48). Därutöver bör endast otvetydigt konstaterad misskötsamhet kunna beaktas. När det gäller lagakraftvunna domar skall hänsyn tas inte bara till straffets längd utan också till gärningens art (a. prop. s. 47).

Vilken tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras måste, enligt förarbetena, bli beroende på en bedömning i det enskilda fallet. Spännvidden mellan de skäl som utlänningen åberopar kan vidare vara stor. I propositionen uttalades följande (a. prop. s. 48 f.).

Det kan här röra sig om utlänningar som kan åberopa humanitära skäl av sådan styrka att avslag bör kunna komma i fråga endast om det föreligger sådana skäl som skulle kunna medföra avslag för en flykting. Det kan å andra sidan vara fråga om en utlänning som åberopar anknytning till Sverige i någon form och där anknytningen ligger på gränsen till vad som skulle kunna läggas till grund för att bevilja tillstånd. I det senare fallet bör även mindre allvarliga anmärkningar i fråga om levnadssättet kunna läggas till grund för ett avslag – givetvis under förutsättning att det rör sig om otvetydigt konstaterade anmärkningar. När det gäller anknytningsförhållanden där det finns barn med i bilden måste självfallet stor hänsyn tas till barnens situation och om de skall drabbas av separation från någon av föräldrarna.

Överväganden och förslag

Möjligheten enligt UtlL att avslå en ansökan om uppehållstillstånd kan vid en första anblick tyckas ta sikte på samma situationer som avses i direktiven (artikel 6 respektive artikel 17). Den som inte för en hederlig vandel kan sägas vara ett hot mot allmän ordning och

säkerhet. Det finns emellertid anledning att även se på begreppen ur ett EG-rättsligt perspektiv.

Uttryckssättet allmän ordning och säkerhet förekommer sedan tidigare i EG-rätten. Av rådets direktiv 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa följer att inskränkningar till skydd för den allmänna ordningen eller säkerheten får iaktas när det gäller EU-medborgares fria rörlighet över de inre gränserna. I artikel 3 föreskrivs att åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande. Tidigare domar skall inte i sig utgöra anledning till att vidta sådana åtgärder. I en bilaga till direktivet anges vissa sjukdomar och handikapp som skulle kunna hota den allmänna ordningen eller säkerheten. Dessa är narkotikamissbruk, djupgående mental störning, uppenbara tillstånd av psykos med upphetsning, delirium, hallucinationer eller förvirring.

EG-domstolen har slagit fast att begreppet ”allmän ordning och säkerhet” inte får definieras nationellt, utan har en gemenskapsrättslig innebörd.¹ I senare rättspraxis har kraven höjts för när allmän ordning kan åberopas gentemot enskilda. Eventuella inskränkningar måste vara proportionerliga och, ytterst, nödvändiga för att värna det demokratiska samhällets intressen. Personerna ifråga skulle först utgöra ”ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen”.²

I *Bouchereau*³ uttalade domstolen att inskränkningar baserade på omsorgen om den allmänna ordningen förutsatte att det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, också föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen. Domstolen har i senare rättsfall återupprepat kraven.⁴

Det torde krävas mer för att säga att en person utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet än för att påstå att personen inte för en hederlig vandel. Begreppet *hederlig vandel* har använts under lång tid och lagstiftaren har valt att behålla begreppet även efter det att bestämelsen, i och med EES-avtalet och härefter EU-inträdet, har

¹ Mål 41/74, Van Duyn mot Home Office (REG 1974, s. 1337; svensk specialutgåva, volym 2).

² Mål 36/75, Rutili mot Ministre de l'Intérieur (REG 1975, s. 1219; svensk specialutgåva, volym 2).

³ Mål 30/77, R mot Bouchereau (REG 1977, s. 1999; svensk specialutgåva, volym 3).

⁴ Se målen 115–116/81, Adoui och Cornuaille mot Belgien (REG 1982, s. 1665; svensk specialutgåva, volym 6), C-350/96, Ceann Car Auto Service (REG 1998, s. I-2521) samt C-355/98, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-1221).

kommit att gälla även för medborgare i detta område. För EES-medborgare gäller att tillämparen inte får ge begreppet hederlig vandel vidare innebörd än den som följer av begreppet *allmän ordning och säkerhet*⁵. Genom kraven i de nu behandlade EG-direktiven utökas den krets för vilken begreppet allmän ordning och säkerhet skall gälla. Förutom för EES-medborgare och schweizare skall det användas för varaktigt bosatta, anhöriga till varaktigt bosatta och anhöriga till tredjelandsmedborgare utan sådan ställning, jfr kap. 7 när det gäller personkretsen. Med hänsyn härtill framstår det som missvisande att behålla begreppet hederlig vandel i lagtexten. Utredningen finner med hänsyn till detta att det begrepp som genomgående används inom EG-rätten bör införas i den svenska lagstiftningen så att den bättre speglar de omständigheter som skall beaktas.

När det gäller en vidare personkrets (dvs. anhöriga till svenska medborgare samt anhöriga utanför kärnfamiljen till tredjelandsmedborgare), skulle det i och för sig vara möjligt att behålla begreppet hederlig vandel. Behovet av en sådan särreglering kan dock inte anses överväga fördelen av en enhetlig lagteknisk lösning.

De hänsyn som enligt familjeåterföreningsdirektivet skall tas till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i landet samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet finns inte lagfästa i utlänningslagen. De motsvarar dock beskrivningen i förarbetena av hur avvägningen skall gå till och man kan utgå ifrån att en sådan avvägning sker i dag. Det förhållandet att begreppet hederlig vandel föreslås ersättas av allmän ordning och säkerhet skall inte påverka giltigheten av tidigare gjorda förarbetsuttalanden i denna del. Någon särskild reglering av frågan är därför inte påkallad.

Den nu beskrivna ordningen skall alltså tillämpas i alla fall av tillståndsgivning enligt 2 kap. UtlL. Ordningen skall gälla även då utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd ansöker om förlängning, dvs. det som i direktiven benämns förnyelse av uppehållstillstånd.

⁵ I Migrationsverkets handbok finns följande uttalande under avsnittet 38.1 Uppehållstillstånd enligt EES-avtalet – fri rörlighet för personer (s. 28 f.) ”Generellt kan sägas att det krävs allvarigare brott eller förseelser för att kunna avslå en ansökan om UT med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet än vad det krävs för att avslå med hänvisning till utlänningslagens vandelsregler. Den praxis som har utvecklats vid tillämpningen av nationell lagstiftning är alltså inte relevant i detta sammanhang utan här får hänvisas till EG-domstolens avgöranden. Någon möjlighet att tidsbegränsa ett tillstånd under en prövotid, som ibland sker vid tillämpning av nationell lagstiftning, finns inte. – En förutsättning för att aktualisera reglerna om hänsyn till allmän ordning och säkerhet är att personen genom sitt eget uppträdande klart visar att det inte råder någon tvekan om att han inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt, eller att han sysslar med brottslig verksamhet eller att han har för avsikt att begå brott i Sverige.”

När det gäller möjligheten att vägra *ställning som varaktigt bosatt* av skäl som rör allmän ordning och säkerhet finns givetvis inga bestämmelser i dag. En sådan möjlighet bör därför införas i anslutning till de nya bestämmelserna om denna nya status.

I dessa fall är det fråga om en tredjelandsmedborgare som varit bosatt i Sverige under minst fem år. Även om det torde bli ovanligt bör i princip den situationen kunna uppkomma att personen anses utgöra ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet att han eller hon inte skall förvärva *ställning som varaktigt bosatt* men personen ändå på grund av sitt uppehållstillstånd får bo kvar. Enligt 2 kap. 11 § UtlL kan ett uppehållstillstånd visserligen återkallas om utlänningen handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt eller om det kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri m.m. Återkallelse enligt den bestämmelsen får dock inte ske om utlänningen varit bosatt här i tre år eller mer. Det torde vidare kunna vara så att utlänningen dömts för ett brott som gör att *ställning som varaktigt bosatt* inte skall beviljas men som ändå inte har lett till utvisning enligt 4 kap. 7 § UtlL.

Hänsyn till allmän ordning och säkerhet som skäl för *återkallelse* behandlas nedan i kapitel 10 Återkallelse m.m.

8.5 Hänsynen till folkhälsan

Bedömning: Någon svensk reglering som innebär hinder mot inresa och vistelse enbart med hänsyn till folkhälsan förekommer inte. Det finns inte skäl att nu förorda en förändring härvidlag.

Enligt familjeåterföreningsdirektivet *får* medlemsstaterna avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn, inte bara till allmän ordning och säkerhet, utan även med hänsyn till allmän hälsa (artikel 6).

Det finns ingen bestämmelse i direktivet om varaktigt bosatta om att ansökan om *ställning som varaktigt bosatt* får vägras med hänsyn till allmän hälsa.

När det gäller ansökningar om uppehållstillstånd från person med *ställning som varaktigt bosatt* i annat land eller deras familjemedlemmar finns det dock bestämmelser som rör folkhälsan. I artikel 18 föreskrivs att sådana ansökningar *får* vägras om personen utgör ett hot mot folkhälsan. De enda sjukdomar som får motivera vägrad inresa och vägrad rätt till bosättning i den andra medlemsstaten skall

vara de sjukdomar som definieras av Världshälsoorganisationens relevanta och tillämpliga instrument samt andra smittsamma infektions- och parasitsjukdomar om dessa i mottagarlandet omfattas av bestämmelser till skydd för medborgarna. Medlemsstaterna får inte införa nya bestämmelser och ny praxis som är mer långtgående.

I familjeåterföreningsdirektivet talas således om allmän (ordning, säkerhet och) hälsa medan det i det andra direktivet talas om folkhälsa. Någon skillnad mellan begreppen torde inte vara avsedd.

I svensk rätt finns ingen möjlighet att vägra inresa eller uppehållstillstånd för en tredjelandsmedborgare med hänvisning till folkhälsan.⁶

Uttrycket ”allmän ordning säkerhet och hälsa” återfinns i rådets direktiv 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. De sjukdomar som enligt direktivet får berättiga till vägrad inresa eller vägran att utfärda ett första uppehållstillstånd eller utvisning ur landet finns angivna i en bilaga. Sjukdomar som skulle kunna äventyra allmän hälsa är enligt bilagan: sjukdomar för vilka karantän förskrivs i förteckning i Världshälsoorganisationens internationella hälsoförordning nr. 2 av den 25 maj 1951, tuberkulos i andningssystemet i aktivt stadium eller som visar tendens att utvecklas, syfilis samt andra infektionssjukdomar eller smittsamma parasitsjukdomar, om de omfattas av bestämmelser för skydd av medborgarna i värdlandet.

Det har med anledning av direktivet 64/221 påpekats att mot bakgrund av att rutintestning av EU-medborgare vid de inre gränserna skulle anses strida mot den generella principen om fri rörlighet kan man fråga sig vilken praktisk effekt denna inskränkning kan komma att få för kontrollen av smittspridning och liknande.⁷

Någon svensk reglering som innebär hinder mot inresa och vistelse enbart med hänsyn till allmän hälsa förekommer inte. Det finns inte skäl att nu förorda en förändring härvidlag.

⁶ Gränskontrollutredningen har i sitt betänkande Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110) föreslagit en bestämmelse med innebörden att om det är nödvändigt av hänsyn till /---/ folkhälsan, får regeringen besluta att särskild kontroll under en begränsad tid skall genomföras vid inre gräns (förslag till 2 kap. 2 § gränskontrolllag).

⁷ Bernitz och Kjellgren, Europarättens grunder, 2002, s. 261.

8.6 Försörjningskravet i direktivet om varaktigt bosatta

Båda EG-direktiven innehåller bestämmelser om försörjningskrav. Enligt artikel 7.1 familjeåterföreningsdirektivet *får* försörjningskrav riktas mot referenspersonen för att denne eller denna skall åtnjuta familjeåterförening. En medlemsstat kan alltså kräva att referenspersonen skall ha en bostad av viss storlek och standard, en sjukförsäkring med visst innehåll och försörjningsmedel av sådan omfattning att referenspersonen och familjemedlemmarna inte kommer att ligga medlemsstatens välfärdssystem till last, för att den anhörige skall få uppehållstillstånd för familjeåterförening. I detta delbetänkande lämnas emellertid förslag som rör familjeåterföreningsdirektivet endast i de delar där det är obligatoriskt att genomföra direktivet. Det innebär att endast rätten till familjeåterförening för make eller sambo, i både etablerade och nyetablerade förhållanden, samt underåriga barn tas upp här. Möjligheterna till familjeåterförening för anhöriga utanför kärnfamiljen behandlas i ett kommande slutbetänkande då även frågan om försörjningskrav för dessa tas upp. Enligt kommittédirektivet 2003:181 skall utredningen inte alls lämna några förslag om att införa försörjningskrav i fråga om make eller sambo i etablerade förhållanden och minderåriga barn. Utredningen skall dock överväga möjligheterna att införa ett sådant krav för make eller sambo i nyetablerade förhållanden. Frågan behandlas emellertid lämpligast tillsammans med de överväganden som görs i slutbetänkandet över om ett försörjningskrav bör införas för anhöriga utanför kärnfamiljen.

I detta delbetänkande tas därför upp frågan om försörjningskrav endast såvitt avser direktivet om varaktigt bosatta.

8.6.1 Bakgrund

I direktivet om varaktigt bosatta finns i artikel 5 och 15–16 bestämmelser om försörjningskrav. Artikel 5 tar sikte på när en tredjelandsmedborgare som bor i Sverige önskar att få ställning som varaktigt bosatt här (se avsnitt 8.2). Artikel 15–16 handlar om när varaktigt bosatta i annan EU-stat önskar flytta till Sverige, i förekommande fall med sin familj (se avsnitt 8.3).

Artikel 5

Artikel 5.1 a–b föreskriver som villkor för att kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt att medlemsstaterna skall kräva att tredjelandsmedborgarna styrker att de för egen räkning och för de familjemedlemmar gentemot vilka de har försörjningsansvar förfogar över stabila och regelbundna försörjningsmedel. Försörjningsmedlen skall ha sådan omfattning att de är tillräckliga för att försörja tredjelandsmedborgaren och eventuella familjemedlemmar utan behov av hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna skall bedöma försörjningsmedlen med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet. Nivån för minimilöner och minimipensioner för tiden innan ansökan om ställning som varaktigt bosatt lämnades in skall ha betydelse. En sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av erfordras också.

Artikel 15 och 16

Artikel 15.2 föreskriver att en tredjelandsmedborgare som har fått ställning som varaktigt bosatt i en viss EU-stat och som önskar bosätta sig i en annan EU-stat får, för att få uppehållstillstånd i den sist nämnda staten, anmodas att visa upp bevis på stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att han eller hon skall kunna försörja sig själv och sina familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i det land man flyttar till. För var och en av de kategorier som anges i artikel 14.2 – dvs. anställda, egenföretagare, studerande eller andra – skall medlemsstaterna bedöma försörjningsmedlen med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet. Nivån för minimilöner och minimipensioner får beaktas också här. Vidare får villkor ställas om att det finns en sjukförsäkring avseende alla risker i det andra landet som medborgarna där normalt omfattas av.

Enligt artikel 16.4 c får även beträffande familjemedlemmar till en varaktigt bosatt i en redan etablerad familjebildning i den första medlemsstaten ställas villkor om försörjningsförmåga. Dessa kan anmodas att bevisa att det finns stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att de skall kunna försörja sig själva och sina familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Alternativt kan godtas att den varaktigt bo-

satte har sådana tillgångar och försäkringar för dem. Familjemedlemmarna får också anmodas att visa upp bevis om en sjukförsäkring som omfattar alla risker i den andra medlemsstaten. Medlemsstaterna skall bedöma tillgångarna med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet samt får beakta nivån för minimilöner och minimipensioner.

I artikel 16.5 anges att om familjen inte redan var bildad i den första medlemsstaten gäller i stället villkoren i familjeåterföreningsdirektivet.

Kommittédirektivet 2004:9

Enligt kommittédirektivet 2004:9 skall utredningen, i fråga om artikel 5, bedöma vilka ändringar som behövs i svensk rätt för att införa den nämnda ordningen med försörjningskrav samt, i fråga om artikel 15–16, redovisa för- och nackdelar med att införa en sådan möjlighet i det svenska regelverket och bedöma vilka ändringar i den svenska ordningen som behövs om möjligheten införs.

Med utgångspunkt i direktivet om varaktigt bosatta och kommittédirektivet redovisas nedan de alternativa möjligheter som står till buds för att införa ett försörjningskrav och vilka författningsändringar som bedöms erforderliga.

8.6.2 Historik om försörjningskravet, m.m.

Det har tidigare funnits ett försörjningskrav i svensk rätt under den period 1954 års utlänningslag var i kraft. I den lagen fanns emellertid inget uttalat försörjningskrav. År 1968 antog riksdagen dock riktlinjer för utlänningspolitiken (prop. 1968:142, SU 196, rskr. 405). I propositionen förordades en reglerad invandring i huvudsak av arbetsmarknadspolitiska och samhällsekonomiska hänsyn. Beträffande annan invandring än arbetskraftsinvandring anfördes bl.a. att invandringen av arbetskraft skulle föra med sig en ungefär lika stor invandring av familjemedlemmar som inte avsåg att förvärvsarbeta i Sverige. Man ansåg det finnas anledning att i någon mån avgränsa den krets av familjemedlemmar som borde tillåtas att invandra tillsammans med "huvudmannen". Make och oförsörjda barn till en utlänning som hade tillstånd att vistas och arbeta här borde, om bostadsfrågan var löst, beviljas tillstånd att vistas här utan prövning av deras försörj-

ningsmöjligheter. Motsvarande förmån skulle gälla föräldrar till utlänningen eller hans make eller annan nära släkting. För den nyss nämnda anhörigkategorien sattes som villkor upp att dessa skulle vara väsentligt beroende av den härvarande utlänningen för sin försörjning och utlänningen hade ekonomiska möjligheter att svara för försörjningen. För andra anhöriga skulle vanliga regler gälla för prövningen av vistelsetillstånd. Praxis utvecklades i nära anslutning till dessa riktlinjer. För att få uppehållstillstånd krävdes i regel att utlänningens försörjning var tryggad antingen genom eget arbete eller på annat sätt. Om utlänningen kunde få arbetstillstånd ansågs försörjningskravet uppfyllt. Utlänningens make eller sambo och hemmavarande barn samt "sista länk"-fall beviljades regelmässigt uppehållstillstånd utan prövning av försörjningsmöjligheterna. Inte heller skedde någon prövning av att bostadsfrågan var löst innan tillstånd beviljades för make, maka och barn utan försörjning. (En redogörelse av praxis finns i avsnitt 2.6). Försörjningskravet luckrades upp efter hand och har sedermera avskaffats. Något krav på att den som får uppehållstillstånd som anhörig skall ha sin försörjning tryggad och bostad ordnad har inte införts därefter. Det har ansetts att det skulle innebära en markant förändring av gällande praxis att införa försörjningskrav.

I betänkandet Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv (SOU 1995:75) s. 164 framförde Flyktingpolitiska kommittén att det för anhöriga utanför kärnfamiljen kan finnas skäl att beakta försörjningsförmågan hos den som är bosatt här, anknytningspersonen. Kommittén menade dock slutligen att ett försörjningsansvar inte överensstämmer med de principer som i övrigt råder i det svenska samhället. Det bedömdes också vara oförenligt med de allmänna invandrarpolitiska målen att ha en särslagstiftning för invandrare i detta avseende. I prop. 1996/97:25 (s. 115) förklarade regeringen sig inte vara beredd att lägga fram förslag om försörjningskrav som villkor för att anhöriga skall få uppehållstillstånd. Frågan krävde, enligt regeringen, en grundlig belysning i hela dess vidd. Konsekvenserna av en bristande försörjningsförmåga som inträffar under vistelsen i Sverige och hur en grundtrygghet skall kunna garanteras för alla människor i vårt land som inte själva kan klara sin försörjning ansågs därvid få betydelse. Riksdagen lämnade uttalandet utan erinran (bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80).

Försörjningskrav för medborgare i EES-länderna och i Schweiz

Beträffande medborgare inom EES och i Schweiz gäller inget uttalat försörjningskrav för personer som är förvärvsaktiva som anställda, egenföretagare eller tillfälliga tjänsteutövare (se 3 kap. 5 a § andra och tredje stycket UtIF). För att få uppehållstillstånd krävs just att de är yrkesverksamma som anställda eller rörelseidkare. Det finns emellertid inget krav på att dessa skall ha t.ex. en viss minsta inkomst eller vissa intäkter från en rörelse. Enligt 3 kap. 5 a § femte–sjunde styckena UtIF åligger det däremot pensionerade arbetstagare och egna företagare som inte omfattas av fjärde stycket, studerande respektive övriga icke ekonomiskt aktiva att visa sin försörjningsförmåga, i vissa fall innefattande heltäckande sjukförsäkring, för att få uppehållstillstånd. Enligt 3 kap. 5 b § första stycket UtIF ställs också krav på försörjningsförmåga hos vissa anhöriga utanför kärnfamiljen. Föräldrar till vissa inte längre yrkesaktiva arbetstagare eller egna företagare avkrävs bevis om försörjningsförmåga, innefattande sjukförsäkring om de inte täcks av den svenska socialförsäkringen. Barn till studerande eller föräldrar till övriga icke yrkesaktiva avkrävs också sjukförsäkring om den svenska socialförsäkringen inte gäller för dem.

Anhörigkommitténs förslag i delbetänkandet Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) att införa ett försörjningskrav

Anhörigkommittén har presenterat förslag till försörjningskrav vid anhöriginvandring i delbetänkandet Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13). En sammanfattning av förslaget i denna del finns i redogörelsen för delbetänkandet i kap. 4. En mera detaljerad redogörelse för Anhörigkommitténs förslag om att införa ett försörjningskrav i svensk rätt presenteras i utredningens slutbetänkande.

8.7 Ett obligatoriskt försörjningskrav som villkor för att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige

Förslag: Ett försörjningskrav skall gälla som villkor för att en tredjelandsmedborgare skall få ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Försörjningen skall anses tryggad om det finns tillgång till stabila och regelbundna försörjningsmedel så att tredjelandsmedborgaren och, i förekommande fall, en familjemedlem som bor här i landet, inte behöver ta i anspråk behovsprövat ekono-

miskt stöd av allmänna medel för att tillgodose grundläggande behov för livsuppehållet och bostadskostnaden.

En bestämmelse om detta införs i ett nytt kapitel i utlänningslagen (1989:529), 1 a kap. 4 §.

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

8.7.1 Bakgrund

För tredjelandsmedborgare som ansöker om att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige *skall* enligt artikel 5.1 direktivet om varaktigt bosatta ett försörjningskrav införas som villkor för att få sådan ställning. Kravet omfattar bevis om att det finns stabila och regelbundna försörjningsmedel för sökanden själv och, i förekommande fall, familjemedlemmar i den utsträckning ett försörjningsansvar föreligger för dessa. Försörjningsförmågan skall ha en sådan omfattning att den varaktigt bosatte eller familjemedlemmarna inte behöver ta i anspråk systemet för socialt bistånd i det land där ansökan görs. Dessutom skall en heltäckande sjukförsäkring finnas för sökanden och, i förekommande fall, familjen.

8.7.2 Överväganden och förslag

I det fall som avses i artikel 5 är det alltså obligatoriskt att införa ett försörjningskrav. Kravet riktas i första hand mot sökanden själv. Om sökanden har ett försörjningsansvar för familj skall försörjningsförmågan även omfatta familjemedlemmar som finns här i landet. Med utgångspunkt i svenska förhållanden anser utredningen att vid bedömningen av om försörjningskravet är uppfyllt i det enskilda fallet, hänsyn skall tas till den ekonomiska förmågan hos såväl sökanden som familjemedlemmarna. I den mån t.ex. en make eller sambo själv har ekonomisk förmåga skall detta medföra att kravet minskar i motsvarande mån på den som ansöker om att få ställning som varaktigt bosatt. Tanken är alltså inte att det skall vara ett oeftergivligt krav för att få ställning som varaktigt bosatt att sökanden måste visa på förmåga att kunna försörja både sig själv och familjemedlemmen, om den sist nämnde själv har sådan förmåga.

När det gäller försörjningskravets utformning för tredjelandsmedborgare som önskar att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige bör beaktas syftet med att få sådan ställning. Genom att bevilja tredjelandsmedborgare ställning som varaktigt bosatt gynnas den fria rörligheten för dessa som är etablerade inom unionen (se avsnitt 8.3). Av den anledningen är det viktigt att försörjningskravet får en sådan utformning att ställningen som varaktigt bosatt i Sverige står i någonlunda samklang med vad som gäller i övriga EU-stater. I annat fall riskerar tredjelandsmedborgaren att inte kunna utnyttja möjligheten till fri rörlighet i andra EU-stater. Vad som nu sagts bildar utgångspunkt för vilka kriterier som utredningen anser bör gälla vid utformningen av försörjningskravet för att tredjelandsmedborgare skall få ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Det innebär att vissa kategorier av tredjelandsmedborgare som regel inte kommer att kunna få ställning som varaktigt bosatt. T.ex. kommer personer som inte har egen försörjningsförmåga och är beroende av behovsprövat ekonomiskt stöd från samhället inte att få ställning som varaktigt bosatt. Det bör i sammanhanget dock framhållas att dessa personer under alla förhållanden har ett uppehållstillstånd i Sverige.

I avsnitt 8.6.1 finns redogjort för vilka krav artikel 5 direktivet om varaktigt bosatta ställer på försörjningsförmågan. Som där framgår finns krav på:

- Stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga att försörja tredjelandsmedborgaren, i förekommande fall också familjemedlemmar, så att systemet för socialt bistånd i landet inte behöver tas i anspråk.
- Sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av.

Sammanfattat ger utformningen av villkoret under första punkten ovan uttryck för att försörjningsförmågan skall ha både viss omfattning och viss varaktighet.

Försörjningskällor

Uttrycket stabila och regelbundna försörjningsmedel anser utredningen omfatta arbetsinkomster som inte är endast sporadiska från tillfälliga korttidsanställningar. Man måste ha i åtanke att ansökan görs av en tredjelandsmedborgare som redan tillbringat minst fem år i landet. Tanken torde därför närmast vara att få en mera varaktig

knytning till och bosättning i Sverige. Därför måste arbetsinkomster av tillsvidareanställning eller liknande anställning eller överskott från eget företagande av mera varaktig karaktär kunna påvisas. Utredningen anser att en tillsvidareanställning på heltid som genererar inkomster av viss storlek är en omständighet som i sig bör medföra att försörjningsförmågan anses uppfylld. Om lönen är låg eller på gränsen till vad som kan godtas, bör viss hänsyn tas till en eventuell framtida löneökning. Viss försiktighet måste iaktas beträffande tidsbegränsade anställningar. Det bör dock inte vara uteslutet att en sådan anställningsform godtas för att försörjningskravet skall anses uppfyllt. Någorlunda säkra garantier måste i dessa situationer emellertid ges för att anställningsförhållandet kommer att förnyas, t.ex. genom återkommande projektanställningar. Egenföretagare är svårare att bedöma, särskilt om tredjelandsmedborgaren nyligen startat rörelsen. Prognoser om storleken på det överskott näringsverksamheten kan ge är svåra att göra. Är däremot rörelsen etablerad sedan lång tid tillbaka eller hör hemma i en framgångsrik bransch, är detta faktorer som verkar i gynnsam riktning för att anse försörjningskravet vara uppfyllt. Som försörjningskälla bör även säker avkastning av förmögenhetstillgångar, t.ex. från värdepapper eller fastigheter av viss volym i huvudsak godtas. Att tredjelandsmedborgaren uppbär regelbunden pension från utlandet kan också innebära att försörjningsförmågan anses uppfylld. Emellertid lär det inte bli fråga om att pensionärer i någon större utsträckning kommer att ansöka om att få ställning som varaktigt bosatt. Behovet lär företrädesvis göra sig mest gällande hos personer som är förvärvsaktiva och i förlängningen vill ha möjlighet att lätt kunna förflytta sig inom EU.

När det gäller det underlag som bör presenteras av sökanden för att få ställning som varaktigt bosatt gör utredningen följande överväganden. Den som är anställd skall visa upp anställningsbevis som anger arbetstagare, arbetsgivare, anställningstid och övriga villkor. Egenföretagare kan ge in F-skattesedel eller registreringsbevis för rörelsen. I vissa fall behövs bevis om tidigare erfarenheter och kompetens eller hyreskontrakt för rörelselokal. Om sökanden inte är förvärvsaktiv måste kontanter eller intyg om banktillgodohavanden, värdepapper eller fastigheter visas upp som intygar att det finns tillräckligt med tillgodohavanden så att den löpande försörjningen går att klara av. Det bör inte räcka med att lämna skriftlig försäkran om att det finns tillräckliga medel för försörjningen. Avsikten är ju att utlänningen skall kunna försörja sig utan att ligga det sociala bidragssystemet till last.

I den mån sökanden har familj kan t.ex. en makes ekonomiska förmåga också få betydelse vid prövningen (se utredningens förslag till ny bestämmelse i 1 a kap. 4 § UtLL). I så fall skall en motsvarande prövning göras av t.ex. den anställning eller förmögenhet maken har som görs beträffande sökanden.

Omfattningen av försörjningskravet

Oavsett på vilket sätt tredjelandsmedborgaren avser att försörja sig och, i förekommande fall, sin familj, måste garantier finnas för att försörjningsförmågan har en viss minsta nivå. Anhörigkommittén anger i sitt delbetänkande SOU 2002:13 innehållet i försörjningskravet på följande vis (s. 221 ff.). Försörjningskravet anses uppfyllt om det vid det första tillfället utlänningen ansöker om uppehållstillstånd finns medel för att täcka vanliga levnadskostnader. Med sådana kostnader avses, allt i enlighet med riksnormen för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen: Skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Därutöver bör, enligt kommittén, bostadskostnaden omfattas. En skälig levnadsnivå skall vara riktmärket och kommittén påpekar därför att riksnormen främst är avsedd för tillfälliga hjälpbehov.

Med utgångspunkt i artikel 5 är den yttersta ramen för att försörjningsförmåga skall anses föreligga hos sökanden att landets system "för socialt bistånd" inte skall behöva tas i anspråk. Det svenska samhället är uppbyggt enligt principerna om en generell välfärd. Detta påverkar i sin tur vilka förmåner man bör ta hänsyn till när man beräknar försörjningsförmågan i det enskilda fallet. Många av de ekonomiska förmåner som samhället tillhandahåller utges generellt till en viss kategori individer utan behovsprövning i de enskilda fallen. Dessa förmåner kommer alltså att utgå oberoende av att det införs ett försörjningskrav. Välfärdssystemet bygger på allmän hälso- och sjukvård och social omsorg, socialförsäkringar som ger ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp, ålderdom och till barnfamiljer samt ett grundläggande kompletterande skydd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt personer som är bosatta i landstinget. I viss utsträckning föreligger skyldighet att tillhandahålla vård även för dem som inte är bosatta i ett landsting (3 och 4 §§ hälso- och sjukvårdslagen [1982:763], HSL).

Vården är finansierad av allmänna medel och vårdavgifter tas ut av patienterna med begränsade belopp (26 § HSL). Den svenska socialförsäkringen är en allmän och obligatorisk försäkring. Den omfattar alla som är bosatta eller arbetar i Sverige. I socialförsäkringslagen (1999:799), SofL, skiljer man mellan bosättningsbaserade förmåner respektive arbetsbaserade förmåner (1 kap. 1 § andra stycket SofL). De bosättningsbaserade förmånerna avser garantibelopp och bidrag. Dit hör förmåner såsom föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå (3 kap. 1 § SofL) samt barnbidrag, bostadsbidrag och bostadsbidrag till pensionärer, underhållsstöd och äldreförsörjningsstöd (3 kap. 2 § SofL). De arbetsbaserade förmånerna syftar till att kompensera inkomstförlust. Till dessa hör t.ex. sjukpenning, havandeskapspenning, föräldrapenning över lägstanivå, inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning, inkomstgrundad ålderspension och arbetsskadeförsäkring (3 kap. 4–5 §§ SofL).

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

Utöver rätten till de förmåner som följer av hälso- och sjukvårdslagen eller socialförsäkringslagen har, enligt 4 kap. 1 § SoL, den som

inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Bistånd enligt socialtjänstlagen är ett komplement till de generellt riktade ekonomiska stödsystemen för människor som av olika skäl är i behov av särskilt stöd. I lagen finns inga krav på bosättning eller uppehållstillstånd. Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär att kommunen har det yttersta ansvaret för att alla som vistas inom kommunens gränser, oavsett skälet till vistelsen. Däremot kan vistelsens art ha betydelse för det bistånd som ges.

Redogörelsen ovan ger upphov till frågan vilka av de där uppräknade förmånerna som samhället tillhandahåller skall ha betydelse vid bedömningen av försörjningsförmågan.

För svenska förhållanden intar utredningen följande utgångspunkter.

De som ansöker om att få ställning som varaktigt bosatta i Sverige har bott här i landet minst fem år (se förslag till 1 a kap. 3 § UtlL) och kommer i normalfallen att uppfylla bosättningskravet i hälso- och sjukvårdslagen och socialförsäkringslagen. De är därför berättigade till bl.a. den skattefinansierade hälso- och sjukvården, föräldrapenning på lägsta eller grundnivå och barnbidrag. Gemensamt för de nyss nämnda förmånerna är att ett försörjningskrav inte skulle påverka möjligheterna att ta dem i anspråk, eftersom rätten till dessa är oberoende av den enskildes ekonomiska förmåga. Ett krav på ekonomisk förmåga påverkar inte möjligheterna att få tillgång till förmånerna. Emellertid finns det ekonomiska förmåner från samhället där den enskildes ekonomiska förmåga har betydelse. Till dessa hör äldreförsörjningsstödet enligt lagen om äldreförsörjningsstöd och försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen. Äldreförsörjningsstödet är en inkomstprövad socialförsäkringsförmån för dem som inte har kvalificerat sig för en pension som räcker att leva av eller inte har någon alls. Vid prövningen beaktas makes inkomst (2 § lagen om äldreförsörjningsstöd). Bistånd enligt socialtjänstlagen är samhällets yttersta skyddsnät och utbetalas först efter att alla andra utvägar är uttömda. Det är ett individuellt behovsprövat stöd där hushållets gemensamma inkomster och utgifter ligger till grund för bedömningen av om bistånd skall utgå. Också rätten till bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag och enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. är beroende av ekonomiska förhållanden.

Resonemanget i det föregående utmynnar i att rätten till vissa ekonomiska förmåner från samhället inte alltid förutsätter en prövning av sökandens ekonomiska förmåga. Utredningen anser att det då heller inte med fog kan hävdas, om en tredjelandsmedborgare tar i anspråk en sådan förmån, att denne eller denna ligger systemet för socialt bistånd till last. Slutsatsen blir därmed att vid beräkningen av sökandens ekonomiska förmåga, den omständigheten att de nyss nämnda förmånerna betalas ut inte skall anses liktydigt med att sökanden har behov av att ta i anspråk landets system för socialt bistånd. Sökanden skall inte på grund härav anses ligga samhället till last. Införandet av ett försörjningskrav kommer alltså inte att påverka rätten till sådana förmåner. Däremot kommer det tillskott dessa förmåner innebär för den enskildes förmåga att försörja sig att beaktas vid bedömningen av försörjningsförmågan. Utredningen menar att relaterat till svenska förhållanden så bör det avgörande vara om sökandens ekonomiska situation är sådan att han eller hon behöver ta i anspråk ekonomiskt bistånd som är behovsprövat. Primärt blir det därför fråga om att bedöma riskerna för att försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen eller lagen om äldreförsörjningsstöd kommer att behöva tas i anspråk. Rätten till bostadsbidrag eller bostadstillägg för pensionärer förutsätter visserligen också en prövning av den enskildes ekonomiska förmåga. Bostadsbidraget har i dag såväl bostadspolitiska som familjepolitiska syften. Bidragets uppgift är att ge ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Det är vidare en viktig del i det ekonomiska familjestödet, som främst syftar till att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer i tider av stor försörjningsbörda (se Proposition 1995/96:186. Nya regler för bostadsbidrag, s. 19). Även systemet för bostadstillägg till pensionärer syftar till att tillgodose behovet av en tillfredsställande bostad. Bostadstillägget för pensionärer är dock ett individinriktat bostadsstöd av grundskyddskaraktär som utgör en del av det allmänna pensionssystemet. Bostadsbidraget är emellertid ett hushållsinriktat bostadsstöd av högkostnadsskyddskaraktär (se Proposition 2000/01:140. Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl., s. 30 f.).

Vid bedömningen av på vilken nivå försörjningsförmågan ligger i det enskilda fallet blir det naturligtvis mest intressant att se till så att inkomster eller andra ekonomiska tillgångar som tredjelandsmedborgaren har räcker till det dagliga livsuppehållet. När det gäller sökandens förmåga att bekosta det egna boendet bör, med hänsyn till vad som ovan sagts om syftet med bostadsbidrag, en viss avväg-

ning göras där hänsyn tas till om sökanden helt eller nästan helt saknar egen ekonomisk förmåga att bidra till bostadskostnaden. Detta kan givetvis vara ett tecken på att sökanden har för låga inkomster för att försörjningskravet skall anses uppfyllt. Den omständigheten att bostadsbidrag utgår skall alltså inte ensamt var en faktor som medför att försörjningskravet inte anses uppfyllt. Inte heller att handikappersättning eller vårdbidrag som betalas ut enligt lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag bör beaktas vid bedömningen av försörjningsförmågan. Dessa syftar nämligen till att täcka merkostnader som uppkommer vid handikapp.

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

Äldreförsörjningsstödet enligt lagen om äldreförsörjningsstöd skall beräknas så att den enskilde tillförsäkras dels en skälig levnadsnivå, dels en skälig bostadskostnad (4 §). Som en skälig levnadsnivå anges en tolfedel av 1,294 gånger prisbasbeloppet för den som är ogift (4 249 kr) och till en tolfedel av 1,084 gånger prisbasbeloppet för den som är gift (3 559 kr), allt per månad. Dessa belopp omfattar – förutom utgifter för sådant som ingår i riksnormen för bistånd enligt socialtjänstlagen – även kostnader för hushållsel, hemförsäkring, läkarvård och läkemedel upp till högkostnadsskyddet, viss tandvård, skäliga resekostnader och nyanskaffning av husgeråd

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

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

Utredningen gör följande bedömning i fråga om vilken nivå som är lämplig för att bestämma ett försörjningskrav som villkor för att en tredjelandsmedborgare skall få ställning som varaktigt bosatt.

Tanken med att få ställning som varaktigt bosatt är närmast att tredjelandsmedborgaren starkare knyts till ett visst land. Man tänker sig förmodligen en framtid i det landet. Med hänsyn härtill bör försörjningskravet utformas så att tredjelandsmedborgaren kan försörja sig och, i förekommande fall, den familj som finns i Sverige mera varaktigt och inte endast tillfälligt. Riksnormen för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen tar sikte på försörjningsbehov av tillfällig art. Utredningen anser därför att denna inte enbart bör vara normerande för försörjningsförmågan. Hänsyn måste även tas till sådana utgifter som anges under 4 kap. 3 § första stycket 2 SoL, bl.a. hushållsel, försäkringar och bostad. Normen bör snarare anknyta till förbehållsbeloppen vid utmätning i lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Om sökanden undantagsvis skulle vara över 65 år kan normerna enligt 4 § lagen om äldreförsörjningsstöd vara lämpliga utgångspunkter.

Utredningen anser att det bör ankomma på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att i förordning utforma de närmare villkoren för nivån på försörjningskravet. Migrationsverket skall som första instans besluta om att bevilja tredjelandsmedborgare ställning som varaktigt bosatta och föreslås därför att utforma de krav som bör ställas på försörjningsförmågan (se utredningens förslag till 1 a kap. 4 § UtL och 3 kap. 3 § UtIF).

Betydelsen av kravet på sjukförsäkring

Utredningen har ovan redogjort för förutsättningarna för att tredjelandsmedborgare skall få tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige. En tredjelandsmedborgare som är att anse som bosatt här i landet omfattas av rätten till den skattefinansierade hälso- och sjukvården enligt 3 § HSL. Bosättningskravet kommer alltid att vara uppfyllt för de tredjelandsmedborgare som ansöker om att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Ett villkor för att få sådan status är nämligen att man varit bosatt här i landet fem år. Den som arbetar här omfattas dessutom bl.a. av rätten till sjukpenning (3 kap. 4 § 1 SofL).

Något behov av att införa krav på att en tredjelandsmedborgare som ansöker om att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall ha en sjukförsäkring behövs enligt utredningens uppfattning därför inte.

8.8 Kravet på försörjningsförmåga för att varaktigt bosatta i annan EU-stat skall få uppehållstillstånd i Sverige

Förslag: För att en varaktigt bosatt i annan EU-stat och, i förekommande fall, hans eller hennes familjemedlemmar, skall få uppehållstillstånd i Sverige skall samma villkor gälla som för unionsmedborgare enligt 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtlF. Det innebär att den varaktigt bosatte måste ha viss försörjningsförmåga t.ex. på grund av anställning, som rörelseidkare eller – om den varaktigt bosatte inte är ekonomiskt verksam – genom att det finns tillräckliga medel av annat slag för försörjning.

Prövningen av om villkoren är uppfyllda skall ske enligt samma principer som gäller för att unionsmedborgare skall få uppehållstillstånd här i landet.

8.8.1 Bakgrund

Som redan framgått föreskriver kommittédirektivet 2004:9 att för- och nackdelarna med att införa ett försörjningskrav när en varaktigt bosatt flyttar till Sverige skall redovisas samt ställning tas till vilka ändringar som behövs i den svenska ordningen. I avsnitt 8.6.1 har utredningen redovisat de krav som får ställas enligt artikel 15.2 och 16.4 när det gäller försörjningsförmåga:

- Stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga att försörja tredjelandsmedborgaren, i förekommande fall också familjemedlemmar, så att systemet för socialt bistånd i landet inte behöver tas i anspråk.
- Sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av.

I anslutning till artikel 15.4 anges också att dokumentation får krävas om lämplig bostad.

8.8.2 Överväganden och förslag

I avsnitt 8.3 tar utredningen ställning för att villkoren för uppehållstillstånd i Sverige beträffande varaktigt bosatta i annan EU-stat av praktiska och andra skäl bör vara samma som gäller för unions-

medborgare. Ett huvudsyfte med direktivet om varaktigt bosatta är nämligen att etablerade tredjelandsmedborgare i unionen skall kunna utöva den fria rörligheten inom unionen på ett sätt som liknar unionsmedborgarnas. Lagtekniskt uppnår man detta genom att göra 3 kap. 5 a § UtlF, som reglerar uppehållstillstånd för unionsmedborgare, tillämplig också på varaktigt bosatta i annan EU-stat. Innebörden av bestämmelsen är att för att få uppehållstillstånd krävs att sökanden har anställning, är egenföretagare, tjänsteutövare, har pension eller – beträffande den som inte är förvärvsverksam – har tillräckliga medel för sin försörjning. Av samma skäl skall dessa principer också gälla familjemedlemmarna till varaktigt bosatta i annan EU-stat. Detta uppnås genom att 3 kap. 5 b § UtlF görs tillämplig även för anhöriga till varaktigt bosatta. Paragrafen innebär att medlemmar ur kärnfamiljen till den varaktigt bosatte får en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd. Villkoren för anhörigkategorien föräldrars rätt till uppehållstillstånd varierar beroende av om den härvarande är anställd, egenföretagare o.s.v. I vissa fall ställs krav på bl.a. sjukförsäkring. I enlighet med direktivet om varaktigt bosatta skall detta dock enbart gälla om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten, s.k. etablerade familjemedlemmar.

Den lösning som utredningen har föreslagit innebär att det kommer att ställas krav på att om en varaktigt bosatt i annan EU-stat önskar flytta till Sverige denne eller denna måste ha ekonomisk förmåga av viss omfattning. Förmågan kan grunda sig på t.ex. anställning eller egenföretagande. Den som inte är ekonomiskt aktiv, bl.a. studenter, eller andra, måste dock visa att det finns medel som är tillräckliga för den varaktigt bosattes försörjning. I de sist nämnda fallen kommer därför att gälla ett mera uttalat försörjningskrav.

Tanken med regleringen om uppehållstillstånd för unionsmedborgare i 3 kap. 5 a § UtlF är – förutom det primära att främja den fria rörligheten inom EU – att ingen skall ligga samhället till last. Visserligen ställs inga krav på minimilöner men villkoren borgar för att riskerna för att någon får uppehållstillstånd som inte kan försörja sig minskar.

Ett tänkbart alternativ är att inte alls ställa upp några villkor för att en varaktigt bosatt i annan EU-stat skall få uppehållstillstånd i Sverige. För en sådan lösning talar det förhållandet att den som en gång fått ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat redan har fått sin försörjningsförmåga prövad. Den tidigare prövningen kan emellertid ligga långt tillbaka i tiden och vid en tidpunkt tredjelandsmedborgaren levde under andra ekonomiska betingelser än som

föreligger vid flytten till Sverige. Att försörjningsförmågan redan prövats i den första medlemsstaten anser utredningen därför inte vara ett självständigt argument mot att ställa krav på försörjningsförmåga när en varaktigt bosatt i annan EU-stat ansöker om uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.

Fördelarna med att ha en enhetlig reglering för unionsmedborgare och varaktigt bosatta i annan EU-stat som vill flytta till Sverige har redan framhållits. Även andra faktorer har dock betydelse för ställningstagandet att man bör ställa krav på viss ekonomisk förmåga hos en varaktigt bosatt i annan EU-stat som önskar få uppehållstillstånd här i landet.

Dessa belyser utredningen i det följande.

Betydelsen av kostnaderna för samhället vid bedömningen av behovet av att ställa krav på försörjningsförmåga

Ett naturligt led i en argumentering om för- och nackdelarna med att ställa krav på försörjningsförmåga anser utredningen vara betydelsen av samhällsekonomiska faktorer.

Enligt direktivet om varaktigt bosatta är syftet med att ställa upp ett försörjningskrav mot varaktigt bosatta i annan EU-stat för att få uppehållstillstånd i annan stat att det finns sådan försörjningsförmåga att den varaktigt bosatte inte skall behöva ta i anspråk "systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten" (se artikel 15.2 a och 16.4 c). När det gäller hur det citerade uttrycket bör förstås översatt till svenska förhållanden hänvisar utredningen i allt väsentligt till vad som redovisats ovan i avsnitt 8.7 under "Omfattningen av försörjningskravet".

Det i avsnitt 8.7 förda resonemanget överfört på den nu behandlade kategorien utmynnar i att rätten till ekonomiska förmåner från samhället inte alltid skulle förutsätta en prövning av den varaktigt bosattes ekonomiska förmåga. Utredningen anser att det då heller inte med fog kan hävdas att om en sådan förmån tas i anspråk, någon ligger systemet för socialt bistånd till last. Även om det som villkor införs att en varaktigt bosatt i annan EU-stat måste ha anställning, vara egenföretagare eller på annat sätt måste kunna visa på försörjningsförmåga för att få uppehållstillstånd, man trots detta inte kommer att undgå samhällets kostnader för vissa samhällseliga förmåner. Samma sak gäller för övrigt unionsmedborgare. En i och för sig tänkbar lösning skulle vara att helt eller delvis undanta de varaktigt

bosatta från rätten till de förmåner samhället tillhandahåller enligt t.ex. socialförsäkringen. Men en sådan lösning synes strida mot kravet på likabehandling i vissa fall.

Enligt utredningens uppfattning är det därför av större intresse i vilken utsträckning en varaktigt bosatt i en annan EU-stat kan förväntas ta i anspråk sådana sociala förmåner som villkoren i 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtlF kan förväntas motverka. Med detta avses förmåner som betalas ut efter en värdering av den enskildes ekonomiska förmåga (se avsnitt 8.7). En åtskillnad kan lämpligen göras i fråga om vem personen är i det enskilda fallet. En yngre förvärvsarbetsperson lär i normalfallet inte ha något behov av att ta i anspråk vårt lands välfärdssystem, t.ex. försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen, för att tillgodose sina dagliga behov. Samma synsätt kan läggas på egenföretagare eller tjänsteutövare. Genom att ställa upp ett krav som just går ut på att en varaktigt bosatt som ansöker om uppehållstillstånd skall ha t.ex. anställning (se förslaget till ny lydelse av 3 kap. 5 a § UtlF) motverkar det behovet av att behöva försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Varaktigt bosatta som inte är ekonomiskt aktiva, t.ex. studenter och personer som inte har någon sysselsättning alls, skulle om några villkor inte ställdes upp för att få uppehållstillstånd riskera att bli beroende av ekonomiskt bistånd från samhället. Enligt 3 kap. 5 a § femte–sjunde styckena UtlF gäller ett krav på att det finns pension respektive tillräckliga medel för att studenter eller andra inte ekonomiskt aktiva skall få uppehållstillstånd. Genom att göra dessa bestämmelser tillämpliga även på varaktigt bosatta i annan EU-stat som tillhör dessa kategorier, motverkas riskerna av att dessa kommer att få behov av ekonomiskt bistånd från samhället.

Utredningens förslag, som innebär att samma bestämmelser som reglerar villkoren för att unionsmedborgare skall få uppehållstillstånd skall gälla för varaktigt bosatt i annan EU-stat som önskar flytta till Sverige, får till följd att villkoren i 3 kap. 5 b § UtlF blir tillämpliga på etablerade familjemedlemmar. Medlemmar ur kärnfamiljen – i detta fall make samt barn under 21 år eller som är försörjningsberoende – får en villkorslös rätt till uppehållstillstånd. Något krav på försörjningsförmåga för denna anhörigkategori kommer inte att finnas. Samma sak gäller beträffande sambo till en varaktigt bosatt i annan EU-stat. För dessa kommer utredningens förslag till 2 kap. 4 § andra stycket 1 UtlL att gälla.

För föräldrar till en varaktigt bosatt i annan EU-stat kommer villkoren för att kunna återförenas att variera beroende på om den varaktigt bosatte är yrkesverksam eller inte. T.ex. ställs inget krav

på att föräldern till den som har anställning här skall visa på försörjningsförmåga (se 3 kap. 5 b § första stycket UtlF). Föräldrar till icke ekonomiskt verksamma tillåts antingen inte komma alls eller avkrävs försörjningsförmåga eller sjukförsäkring (se samma bestämmelse). Föräldrar till en varaktigt bosatt från annan EU-stat för vilka inte gäller villkor om försörjningsförmåga kan, beroende av ålder, vara allt från yrkesverksamma till ålderspensionärer. Det är därför tänkbart att behov uppkommer för en förälder att ta i anspråk äldreförsörjningsstöd enligt lagen härom. Men som utredningen redan konstaterat är det fördelaktigt att kunna ha samma bestämmelser som reglerar villkoren för uppehållstillstånd för både varaktigt bosatta i annan EU-stat och unionsmedborgare (se avsnitt 8.3). Riskerna med att inte fullt ut tillämpa ett försörjningskrav mot föräldrar och därmed att samhället åsamkas kostnader för utgifter för ekonomiskt stöd, beror också på hur många ur denna anhörigkategori som i framtiden kommer hit. Beräkningar har gjorts av en extern konsult som utredningen anlitat (se avsnitt 13.2 och bilaga 6) om hur många varaktigt bosatta i annan EU-stat som förväntas komma till Sverige. Slutsatserna av detta är inte att anhörigkategorien föräldrar till dessa skulle vara omfattande. Om behov visar sig uppkomma efter en framtida utvärdering får frågan om att införa försörjningskrav för dessa anhöriga tas upp på nytt.

Betydelsen av den uppstramande effekt ett villkor om försörjningsförmåga kan ha

Anhörigkommittén framhåller i sitt delbetänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) som ett skäl för ett försörjningskrav att enbart förekomsten av ett sådant krav med åtföljande konsekvenser, ger en signal om att det är den enskilde individen som har försörjningsansvaret för sig själv och inte samhället (a.a. s. 220 och 229).

Ett sådant argument får anses hållbart endast i den mån ett försörjningskrav i förlängningen verkligen motverkar att en varaktigt bosatt i annan EU-stat tar det svenska samhällets ekonomiska förmåner i anspråk. Kraven i 3 kap. 5 a § UtlF på anställning eller annan visad försörjningsförmåga kan i vart fall inte ha någon uppstramande effekt när det gäller möjligheterna att ta i anspråk förmåner som inte grundar sig på en inkomst- eller behovsprövning. I dessa fall kommer det inte att finnas något incitament till detta. De försörjningsliknande krav som villkoren för uppehållstillstånd i 3 kap. 5 a § UtlF

innebär kan dock på sikt tänkbart motverka önskan av att ta i anspråk försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen eller förmånerna enligt lagen om äldreförsörjningsstöd. Konsekvenserna av att villkoren i 3 kap. 5 a § UtlF inte uppfylls kan eventuellt ha betydelse för om villkoren för uppehållstillstånd har en uppstramande effekt. Den som inte försörjer sig riskerar nämligen att enligt 3 kap. 5 c § UtlF få uppehållstillståndet i Sverige återkallat. I sista hand kan beslut om utvisning fattas.

Utredningen anser emellertid att det är svårt att på förhand skaffa sig en riktigt säker kunskap om i vilken utsträckning de villkor som föreslås gälla i fråga om krav på försörjningsförmåga i 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtlF verkligen skulle komma att påverka enskildas inställning till viljan att försörja sig själva och, i förlängningen, val av boplatser. En tillförlitlig kännedom härom förutsätter nästan att en utvärdering sker beträffande effekten av ett redan infört försörjningskrav. Sammanfattningsvis går det inte att dra någon säker slutsats om de försörjningsliknande villkoren i 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtlF för att få uppehållstillstånd är en fördel sett ur perspektivet att det skall ha en uppstramande effekt.

Betydelsen av att försörjningskrav tillämpas i andra EU-stater mot varaktigt bosatta i annan EU-stat

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

Utredningen har inhämtat upplysningar från elva EU-stater vilka omfattas av familjeåterföreningsdirektivet och direktivet om varaktigt bosatta om de tillämpar ett försörjningskrav mot tredjelandsmedborgare och innebörden av ett sådant krav. Enligt den redovisning som finns i kap. 6 riktar samtliga de sju länder som besvarat enkäten krav på försörjningsförmåga för att utlänningar skall få uppehållstillstånd i respektive land.

Betydelsen av att övriga EU-stater tillämpar en ordning med försörjningskrav anser utredningen bero på vilka lösningar de olika staterna har när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd eller andra

förmåner från samhället. De som bor i ett land som inte har en allmän skattefinansierad sjukvård måste naturligtvis själva avsätta medel att betala denna eller skaffa en privat sjukförsäkring. Samma behov finns inte i Sverige. Men i den mån Sverige skulle tillhandahålla sociala förmåner efter inkomst- eller behovsprövning enligt gynnsammare villkor än andra EU-stater, skulle kraven på försörjningsförmåga som villkor för uppehållstillstånd naturligtvis kunna motverka att dessa tas i anspråk.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det är ovisst om förutsättningarna för att åtnjuta samhällsekonomiska förmåner i de olika länderna inom EU är jämförbara. Enbart förekomsten av ett försörjningskrav i andra EU-stater medför därför inte någon säker slutsats om fördelarna att ha ett försörjningsliknande krav mot varaktigt bosatt i annan EU-stat som önskar uppehållstillstånd i Sverige.

Prövningen av villkoren i 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtLF

I avsnitt 8.7 har behandlats förutsättningarna för ett obligatoriskt försörjningskrav för tredjelandsmedborgare som önskar få ställning som varaktigt bosatt. I detta avsnitt har utredningen ovan belyst för- och nackdelarna med att ställa upp samma villkor som gäller för unionsmedborgare enligt 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtLF beträffande varaktigt bosatta i annan EU-stat som önskar få uppehållstillstånd i Sverige.

Samma prövning som nu sker för unionsmedborgare i fråga om kravet på t.ex. anställning eller egenföretagande är uppfyllt enligt 3 kap. 5 a § andra stycket UtLF kommer att göras för varaktigt bosatta i annan EU-stat som önskar bosätta sig i Sverige. Sak samma gäller prövningen av om det finns tillräckliga medel för försörjning om sökanden studerar, är pensionär eller i övrigt inte är förvärvsverksam, allt enligt 3 kap. 5 a § femte–sjunde styckena UtLF. Detta innebär bl.a. att den som åberopar anställning som grund för ansökan om uppehållstillstånd skall visa upp anställningsbevis med visst innehåll och att anställningen inte är av underordnad betydelse. Egenföretagare skall styrka sin avsikt att idka rörelse med F-skattesedel eller registreringsbevis för rörelsen. I förekommande fall kan hyreskontrakt för rörelselokal visas upp. Studerande har att göra en skriftlig försäkran om att det finns tillräckligt med medel för försörjning under studietiden. För de inte ekonomisk aktiva (den s.k. restgruppen) i sjunde stycket gäller att de skall ha kontanter eller

andra tillgodohavanden som överstiger vad som tidigare betecknades som existensminimum eller lägsta svenska folkpension. Bevisning om att det finns kapital avsatt för framtida försörjning krävs inte utan det är tillräckligt med bevis om att den löpande försörjningen går att ordna. Även anhöriga till denna krets tillåts bidra med sina inkomster.

Betydelsen av kravet på sjukförsäkring

Den som har ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat och som vill flytta hit och folkbokförs, kommer också i de flesta fall att omfattas av rätten till hälso- och sjukvård enligt 3 § HSL och, vid förvärvsarbete, också av rätten till sjukpenning. En varaktigt bosatt i en annan EU-stat kan tänkbart önska att studera i Sverige. Om studier skall bedrivas här under en längre tid, dvs. minst ett år, kommer studenten att bli folkbokförd och bosättningskravet i hälso- och sjukvårdslagen att anses uppfyllt. I så fall blir studenten berättigad till fullständig hälso- och sjukvård (3 § HSL). Vid kortare studietid kommer den varaktigt bosatte inte att folkbokföras och därmed inte uppfylla bosättningskravet och blir då berättigad endast till akut sjukvård (4 § HSL). Dock kommer studenter vilka har ställning som varaktigt bosatta i annan EU-stat att omfattas av den rätt till hälso- och sjukvård och vissa andra förmåner som följer av EG-förordningen (EEG) nr 1408/71. Studerande från utlandet är däremot inte berättigade till de bosättningsbaserade förmånerna ur socialförsäkringen som framgår av 3 kap. 1–2 §§ SofL, t.ex. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå (se 2 kap. 5 § SofL). En sjukförsäkring eller annan försäkring kan behövas i sådana fall.

Utredningens förslag innebär att villkoren för uppehållstillstånd enligt 3 kap. 5 a § sjätte stycket Utf kommer att gälla för varaktigt bosatta i annan EU-stat som önskar få uppehållstillstånd i Sverige för studier. Enligt den bestämmelsen ställs som villkor att, om studenten inte omfattas av socialförsäkringen, en sjukförsäkring måste finnas. Härigenom kommer ett eventuellt behov av att ha sjukförsäkring att gälla som villkor för uppehållstillstånd.

Betydelsen av bostadskravet

I artikel 15.4 anges att den dokumentation som styrker försörjningskravet får innefatta krav på lämplig bostad för en varaktigt bosatt i annan EU-stat som önskar att flytta hit.

Den lösning utredningen föreslår innebär att den varaktigt bosatte måste ha anställning, vara egenföretagare eller ha försörjningsförmåga av annat skäl för att få uppehållstillstånd. (Se avsnitt 8.3 och ovan i detta avsnitt). Därigenom anser utredningen att det finns utrymme för att bekosta en bostad som är tillräcklig för sökanden och, i förekommande fall, familjemedlemmar.

Bör undantag medges i något fall från villkoren i 3 kap. 5 a § eller 5 b § UtlF för att en varaktigt bosatt i annan EU-stat skall få uppehållstillstånd?

Enligt artikel 5 är det obligatoriskt att ställa försörjningskrav på tredjelandsmedborgare som önskar att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige (se förslaget till 1 a kap. 4 § UtlL). Förutsättningar för att medge undantag från kravet i dessa fall föreligger alltså inte.

Även om huvudregeln är att samma villkor som tillämpas på unionsmedborgare också skall gälla för varaktigt bosatta i annan EU-stat som önskar bosätta sig i Sverige, är det tänkbart att ha undantag i något avseende för tredjelandsmedborgare. Anhörigkommittén har bl.a. föreslagit att ofrivillig arbetslöshet kan vara ett skäl för att medge undantag från försörjningskravet (se a. bet. s. 224).

Tanken med att låta den som fått ställning som varaktigt bosatt att få bosätta sig inom unionen är, i likhet med vad som gäller för unionsmedborgare, ett led i den fria rörlighet inom EU. En viktig del i detta är att ingen i onödan ligger ett annat medlemslands sociala välfärdssystem till last. För att inte motverka det sist nämnda måste sådana villkor som anges i 3 kap. 5 a § UtlF gälla för att en varaktigt bosatt i annan EU-stat skall beviljas uppehållstillstånd här i landet. Därtill kommer att innehavet av ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat medför viss trygghet när det gäller möjligheterna att kunna stanna kvar eller återvända till den första medlemsstaten. Som framgår av artikel 11 direktivet om varaktigt bosatta skall nämligen en varaktigt bosatt ha motsvarande rätt till sociala förmåner som värdlandets egna medborgare.

Utredningen anser därför att det inte bör finnas några undantag från de villkor som anges i 3 kap. 5 a § eller 5 b § UtlF för att ge en varaktigt bosatt i annan EU-stat uppehållstillstånd i Sverige. Det bör dock i sammanhanget framhållas att enligt 3 kap. 5 b § UtlF undantas medlemmar ur kärnfamiljen helt från kravet på försörjningsförmåga.

Bör en uppföljning ske av att villkoren i 3 kap. 5 a eller 5 b §§ UtlF fullgörs?

Den prövning som sker av bl.a. försörjningsförmågan när någon ansöker om att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige kan utmynna i antingen att ansökan beviljas eller att den avslås. Förutsättningar för att vid ett senare tillfälle ompröva beslutet på grund av att försörjningskravet inte längre är uppfyllt finns inte (se förslaget till 1 a kap. 7 § UtlL).

När det gäller varaktigt bosatta i annan EU-stat som fått uppehållstillstånd här i landet går det i och för sig att ha en ordning som innebär en återkommande prövning om villkoren i 3 kap. 5 a § eller 5 b § UtlF fortfarande är uppfyllda. Men av de skäl som utredningen anfört i avsnitt 8.3, bör samma system gälla för dessa som för unionsmedborgare. Det innebär om det uppmärksammas att den varaktigt bosatte inte försörjer sig, möjligheten finns att enligt 3 kap. 5 c § UtlF återkalla uppehållstillståndet. Något omprövningsförfarande skall alltså inte finnas. I sammanhanget måste också hänsyn tas till de kostnader som återkommande omprövningar av uppehållstillstånden skulle innebära. Dessa måste vägas mot de eventuella vinster som samhället gör genom att undvika att betala ut ekonomiska förmåner. Beräkningarna av dessa vinster kan bli svåra att göra. Av viss betydelse är också att tredjelandsmedborgaren efter fem år kan ansöka om och få svenskt medborgarskap, s.k. naturalisation (11 § lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap). Därefter kommer under alla förhållanden inga villkor om försörjningsförmåga att gälla. Givetvis kommer ett uppehållstillstånd att kunna återkallas om det förekommit vilseledande om att villkoren för att få uppehållstillstånd är uppfyllda (se 3 kap. 5 c § UtlF, jfr 2 kap. 9 § UtlL).

9 Likabehandling

9.1 Direktiven

Enligt familjeåterföreningsdirektivet (artikel 14) skall referenspersonens familjemedlemmar ha samma rätt som referenspersonen att få tillträde till

- a) utbildning,
- b) anställning eller egen företagsamhet
- c) yrkesvägledning, yrkesutbildning, fortbildning och omskolning

Medlemsstaterna får enligt sin nationella lagstiftning besluta på vilka villkor familjemedlemmar får utöva verksamhet som anställda eller som egenföretagare. I dessa villkor skall det anges en tidsgräns som i inget fall får överskrida tolv månader, inom vilken medlemsstaterna får undersöka situationen på sin arbetsmarknad, innan familjemedlemmar beviljas tillstånd att utöva verksamhet som anställda eller som egenföretagare. Medlemsstaterna får vidare begränsa tillträdet till anställning eller egen företagsverksamhet för sådana släktingar i rakt uppstigande led av första graden eller ogifta myndiga barn som omfattas av artikel 4.2.

I direktivet om varaktigt bosatta talas om likabehandling i artikel 11 och artikel 21. Den som fått ställning som varaktigt bosatt skall åtnjuta den behandling som en medlemsstats egna medborgare får i fråga om följande.

- a) Tillträde till arbetsmarknaden och verksamhet som egenföretagare, under förutsättning att dessa verksamheter inte medför någon som helst offentlig myndighetsutövning, liksom anställnings- och arbetsvillkor, inklusive uppsägnings- och lönevillkor.
- b) Utbildning och yrkesutbildning, inklusive möjligheterna att få bidrag och stipendier för studier i enlighet med nationell lagstiftning.

- c) Erkännande av yrkesutbildningsbevis, utbildningsbevis för teoretiska utbildningar och andra kvalifikationer i enlighet med relevanta nationella förfaranden.
- d) Social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd såsom dessa definierats i nationell lagstiftning.
- e) Skatteförmåner.
- f) Tillgång till varor och tjänster och leveranser av allmänt tillgängliga varor och tjänster samt förfaranden för att erhålla bostad.
- g) Föreningsfrihet och frihet att tillhöra en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation eller någon annan organisation vars medlemmar utövar ett visst yrke, inklusive de förmåner som dessa typer av organisationer tillhandahåller, utan att åsidosätta nationella bestämmelser om allmän ordning och säkerhet.
- h) Fritt tillträde till hela den berörda medlemsstatens territorium, inom de gränser som fastställs i nationell lagstiftning av säkerhetsskäl.

När det gäller punkterna b, d, e, f och g får de berörda medlemsstaterna begränsa likabehandling till att gälla fall där den varaktigt bosatta personen eller familjemedlemmar för vilka han/hon söker bidrag har sin hemvist inom den berörda medlemsstatens territorium.

Medlemsstaterna får begränsa likabehandling i förhållande till egna medborgare i följande fall.

- a) Medlemsstaterna får upprätthålla begränsat tillträde till anställning och verksamhet som egenföretagare i de fall där denna verksamhet i enlighet med befintlig nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning förbehålls egna medborgare, EU- eller EES-medborgare.
- b) Medlemsstaterna får begära bevis på lämpliga språkkunskaper för tillträde till utbildning och yrkesutbildning. Tillträde till universitet får underkastas uppfyllande av särskilda utbildningskrav.

Medlemsstaterna får begränsa likabehandlingen i fråga om socialt bistånd och social trygghet till grundläggande förmåner. Medlemsstaterna får besluta att bevilja kompletterande förmåner på de områden som avses ovan under a–h. Medlemsstaterna får även besluta att bevilja likabehandling på områden som inte omfattas av punkterna a–h.

När en person med ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat fått uppehållstillstånd i Sverige skall han eller hon åtnjuta likabe-

handling på de områden, och i enlighet med de villkor, som gäller för personer med ställning som varaktigt bosatta i Sverige (artikel 21).

Så snart en person med ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat har fått uppehållstillstånd i Sverige skall dennes familjemedlemmar åtnjuta rättigheterna i artikel 14 i familjeåterföreningsdirektivet, jfr vad som sagts om den artikeln ovan.

9.2 Likabehandlingsprincipen i EG-rätten

Likabehandlingsprincipen eller icke-diskrimineringsprincipen innebär att varje form av diskriminering grundad på nationalitetsskäl är förbjuden inom EG-fördragets tillämpningsområde (artikel 12.1 EGF). Principen preciseras beträffande arbetstagare i artikel 39.2 till att omfatta anställning, lön, och övriga arbets- och anställningsvillkor. Den fria rörligheten för arbetstagare skall innefatta rätt att:

- anta faktiska erbjudanden om arbete,
- förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål,
- uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att ha anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten,
- stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där, på villkor som skall fastställas av kommissionen i tillämpningsföreskrifter.

Begränsningar i den fria rörligheten får göras med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 39.3). Bestämmelserna skall inte tillämpas på anställning i offentlig tjänst (artikel 39.4).

När det gäller etablering av företag finns diskrimineringsförbudet preciserat i artikel 43.

Artikel 40 ger rådet kompetens att utfärda direktiv eller förordningar som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare. Med stöd av artikeln har en rad förordningar och direktiv utfärdats.

Den närmare innebörden av diskrimineringsförbudet preciseras i förordningen (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet. Medborgare inom EU har enligt förordningen rätt att ta anställning och arbeta i ett annat medlemsland enligt de villkor som gäller för anställningen av medborgare i staten (artikel 1). Undantag får göras vad gäller de särskilda språkkunskaper som krävs på grund av den

lediga tjänstens natur. Arbetstagare från annan medlemsstat skall ha samma service hos arbetsförmedlingarna i värdlandet som dess egna medborgare har (artikel 5) och de får inte behandlas annorlunda när det gäller anställnings- och arbetsvillkor, särskilt vad gäller lön, avskedande och återanställning (artikel 7.1). Den migrerande arbetskraften skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare (artikel 7.2) och de skall ha samma rätt till utbildning i yrkesskolor och omskolningscentra (artikel 7.3). Förordningen ger vidare migrerande arbetstagare i stort sett samma fackliga rättigheter som egna medborgare (artikel 8). De har också samma rätt när det gäller bostad, bl. a. att äga sin bostad och stå i bostadskö (artikel 9).

Som redovisats i avsnitt 3.3 har Europaparlamentet och rådet antagit direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaterna territorier. Genom direktivet görs dock inga förändringar som påverkar principerna om likabehandling.

Likabehandlingsprincipen har utvecklats på senare tid. Enligt artikel 6.2 EUF skall unionen respektera de grundläggande rättigheterna, så som de kommit till uttryck i Europakonventionen. I konventionens artikel 14 finns en allmän princip om likabehandling. I 1989 års sociala stadga erkänns vikten av att bekämpa varje form av diskriminering och säkerställa likabehandling.

Genom Amsterdamfördraget år 1997 infördes en ny artikel 13 i EG-fördraget. Med stöd av artikel 13 kan rådet, inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen, genom enhälligt beslut, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Med stöd av artikel 13 i EG-fördraget lade kommissionen den 25 november 1999 fram förslag till åtgärder för att bekämpa diskriminering. Förslagen bestod av ett meddelande, två direktiv och ett handlingsprogram.

Den 29 juni 2000 antog rådet direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktivet mot etnisk diskriminering).

Den 27 november 2000 antog rådet direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (arbetslivsdirektivet). Samma dag beslutade rådet genom beslut 2000/750/EG

om inrättande av gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering (2001–2006).

Syftet med direktivet mot etnisk diskriminering är att fastställa en ram för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung för att genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna (artikel 1).

Syftet med arbetslivsdirektivet är att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning för att genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna (artikel 1).

Skyddet mot diskriminering skall enligt båda direktiven tillämpas på alla personer och gälla inom såväl offentlig som privat sektor samt inom offentliga organ (artikel 3.1).

Inom ramen för gemenskapens befogenheter omfattar båda direktiven, såvitt avser ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder,

- villkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, inklusive urvalskriterier och krav för anställning inom alla verksamhetsgrenar, på alla nivåer i arbetslivet, inbegripet befordran (artikel 3.1 a),
- tillträde till alla typer och alla nivåer av yrkesvägledning, yrkesutbildning, högre yrkesutbildning och omskolning, inklusive yrkespraktik (artikel 3.1 b),
- anställnings- och arbetsvillkor, inklusive avskedande och löner (artikel 3.1 c)
- medlemskap och medverkan i en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation eller i andra organisationer vars medlemmar utövar ett visst yrke, inbegripet de förmåner dessa organisationer tillhandahåller (artikel 3.1 d).

Direktivet mot etnisk diskriminering omfattar när det gäller ras eller etniskt ursprung även

- socialt skydd, inklusive social trygghet samt hälso- och sjukvård (artikel 3.1 e),
- sociala förmåner (artikel 3.1 f),
- utbildning (artikel 3.1 g) samt
- tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder (artikel 3.1 h).

Direktiven omfattar inte särbehandling på grund av nationalitet. Direktiven påverkar inte heller bestämmelser och villkor för inresa till och bosättning på medlemsstaternas territorium för medborgare i tredje land och statslösa personer eller sådan behandling som beror på den rättsliga ställning som dessa personer har (artikel 3.2).

EG-direktiven har i stort genomförts i svensk rätt genom en ny lag om förbud mot diskriminering (2003:307) samt genom att övriga lagar med förbud mot diskriminering – dvs. lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder, lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan och högskolelagen (1992:1434) – ändrats och anpassats till EG-rätten och den nya lagen.

9.3 Behovet av författningsändringar

Förslag: Personer med ställning som varaktigt bosatta i annan EU-stat undantas från kravet på arbetstillstånd. Alla med ställning som varaktigt bosatta (i Sverige eller i annan EU-stat) skall behandlas på samma sätt som svenska medborgare när det gäller rätt till studiestöd för studier i Sverige.

Den likabehandling som följer av familjeåterföreningsdirektivet innebär att den som kommer hit för att återförening sig med en tredjelandsmedborgare som bor här, inte skall behandlas annorlunda än den först hitkomne tredjelandsmedborgaren (referenspersonen).

Vid familjeåterförening kan den hitkommande familjemedlemmen erhålla permanent uppehållstillstånd om det är fråga om en etablerad familjebildning. Den hitkommande familjemedlemmen är därmed likställd med den redan här boende referenspersonen. Är det fråga om ett nytt förhållande (s.k. snabbanknytning) får han eller hon dock inledningsvis ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Med enbart tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs arbetstillstånd för att få tillträde till arbetsmarknaden. När det är fråga om familjeanknytning ges emellertid ett arbetstillstånd automatiskt i samband med att det tillfälliga uppehållstillståndet utfärdas. Den hitkommande familjemedlemmen har därför i praktiken samma tillträde till arbetsmarknaden som den härvarande referenspersonen.

Inte heller i övrigt kan utredningen se att den hitkommande familjemedlemmen behandlas sämre än referenspersonen i de situationer som direktivet lyfter fram. Några förändringar är därför inte påkallade.

Rätten till likabehandling för tredjelandsmedborgare som erhållit ställning som varaktigt bosatta (i Sverige eller annat land) är mera långtgående. De skall i flera avseenden åtnjuta samma behandling som svenska medborgare.

När det gäller anhöriga till varaktigt bosatta i annat land följer av artikel 21.3 att dessa sedan den varaktigt bosatte fått uppehållstillstånd i Sverige skall åtnjuta de rättigheter som räknas upp i artikel 14 i familjeåterföreningsdirektivet. Det betyder att de skall ha samma rätt som referenspersonen att få tillträde till utbildning, anställning eller egen företagsamhet, yrkesvägledning, yrkesutbildning, fortbildning och omskolning. Eftersom referenspersonen i detta fall är en person som på de berörda områdena skall ha samma rätt som en svensk medborgare gäller det alltså även familjemedlemmarna.

Beträffande familjemedlemmar till en person med ställning som varaktigt bosatt i Sverige finns inga bestämmelser i direktivet om varaktigt bosatta.

När det gäller *tillträde till arbetsmarknaden* torde kravet på likabehandling i första hand innebära att tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt (i Sverige eller annat land) inte skall behöva något arbetstillstånd. För personer med ställning som varaktigt bosatta i Sverige torde detta redan gälla eftersom de i allmänhet kommer att ha permanent uppehållstillstånd och därmed, enligt 1 kap. 5 § UtlL är undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd. För personer med ställning som varaktigt bosatt i annat land bör ett undantag införas (i 4 kap. 1 § UtlF). Undantaget skall avse även deras familjemedlemmar. De kommer därmed att behandlas på samma sätt som unionsmedborgare.

Utredningen har inte funnit några begränsningar i tredjelandsmedborgares möjligheter att på samma villkor som svenska medborgare driva *verksamhet som egenföretagare*. Det görs heller ingen skillnad avseende anställnings- och arbetsvillkor, inklusive uppsägnings- och lönevillkor.

Tredjelandsmedborgare behöver inte ges samma rätt som svenska medborgare att få tillträde till arbeten som innefattar myndighetsutövning. Inte heller behöver de ges rätt till arbeten som enligt nu gällande rätt är förbehållen medborgare i Sverige eller övriga EU eller EES-medborgare.

Kommittén om medborgarskapskrav (Ku 1999:02) överlämnade den 1 december 2000 sitt betänkande Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106) till regeringen. I betänkandet redovisas en kartläggning av i vilka sammanhang det i lagar och andra författningar ställs krav på svenskt medborgarskap. Utredningen prövar relevansen av befintliga krav och föreslår ett stort antal författningsändringar och andra åtgärder. Vidare analyserar utredningen skälen för och emot att i lagar och andra författningar i olika avseenden göra skillnad mellan å ena sidan medborgare i andra medlemsstater i EU, å andra sidan utlänningar i övrigt. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

När det gäller *utbildning och yrkesutbildning* har utredningen inte funnit några begränsningar i tillträdet till själva utbildningen grundade på medborgarskap eller andra krav som indirekt begränsar tillträdet.

Tredjelandsmedborgare jämställs emellertid inte med svenska medborgare när det gäller rätten till *studiestöd*. Enligt huvudregeln får studiestöd lämnas till studerande som är svensk medborgare (2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen [1999:1395]). I 1 kap. 4 § föreskrivs att utländska medborgare som på grund av anställning eller etablering som egenföretagare här i landet kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EG-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan EU och Schweiz, skall när det gäller rätt till studiestöd jämföras med svenska medborgare under de förutsättningar som anges i föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detsamma gäller make, sambo och barn samt andra familjemedlemmar till sådana utländska medborgare. För att en utländsk medborgare ska jämföras med svensk medborgare, när det gäller rätt till svenskt studiestöd eller rekryteringsbidrag, krävs att personen är eller har varit arbetstagare i Sverige eller har bedrivit beskattningsbar verksamhet i Sverige som egenföretagare. Arbetet eller verksamheten skall ha haft en viss varaktighet och dessutom ha varit av tillräcklig omfattning. Detta följer av Centrala studiestödsnämndens författningssamling (CSNFS) 2002:15 1 §. Det krävs vidare att studierna avser en vidareutbildning inom personens eget yrkesområde (CSNFS 2001:9 3 §). Den som kommit till och vistas i Sverige för att studera ses som gäststuderande och jämföras inte med svensk medborgare (CSNFS 2001:9 6 §). För andra utländska medborgare gäller att de kan få studiestöd vid studier i Sverige om de är bosatta i Sverige och har bosatt sig i landet huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här

(2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen). Av Centrala studiestödsnämndens författningssamling följer att den som har arbetat i Sverige under minst två år i följd och har permanent uppehållstillstånd har en principiell rätt till studiestöd om inte särskilda omständigheter säger annat.

Motsvarande bestämmelser finns i lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstudierande (7 §).

Skolansvarsutredningen (U 2003:10) lämnade i april 2004 betänkandet Skolans ansvar för kränkningar av elever (SOU 2004:50). Utredningen hade bl.a. haft i uppgift att överväga och lämna nödvändiga förslag när det gäller genomförandet av direktivet mot etnisk diskriminering i fråga om studiestöd. Utredningen föreslår att ett förbud mot diskriminering i fråga om studiestöd och liknande bidrag till studier införs i lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering. I detta sammanhang behandlar utredningen bestämmelserna om medborgarskap i studiestödslagen. Utredningen konstaterar att resultatet av att dessa regler tillämpas kan bli ett missgynnande av vissa etniska grupper. Utredningen fortsätter (SOU 2004:50 s. 156):

Att märka är emellertid att direktivet mot etnisk diskriminering uttryckligen undantar särbehandling på grund av nationalitet (artikel 3.2), varför förhållandet i vart fall inte kan stå i direkt strid med EG-rätten. Även fränsett detta kan de angivna reglerna, som bygger på tanken att rätten till studiestöd skall vara beroende av den studerandes anknytning till Sverige, inte sägas innebära en indirekt diskriminering enligt 3 § DFL; de måste anses motiverade av berättigade mål och utgör lämpliga och nödvändiga medel för att uppnå målet. I varje fall nuvarande bestämmelser om studiestöd lär därför vara förenliga med direktiven. Det ligger annorlunda till om ett krav på viss nationalitet skulle ställas upp just i syfte att utesluta studiestöd till vissa etniska grupper (jfr SOU 2002:43 s. 152).

Även om medborgarskapskravet i studiestödslagen inte skulle strida mot EG-rättens diskrimineringsförbud finner denna utredning att de krav på likabehandling som ställs upp i direktivet om varaktigt bosatta innebär att medborgarskapskraven i studiestödslagen behöver justeras.

När det först gäller personer med ställning som *varaktigt bosatta i Sverige* skall enligt direktivet gälla att de skall ha samma möjligheter som svenskar att få bidrag och stipendier för studier. I de flesta fall torde de uppfylla gällande krav på att ha arbetat här i två år och ha permanent uppehållstillstånd och därmed kunna få studiestöd. Kravet i direktivet skulle därför kunna sägas vara uppfyllt. Det är emeller-

tid ändå lämpligt att låta denna grupp omfattas av det tillägg i studie-stödslagen som föreslås nedan.

När det gäller personer med ställning som *varaktigt bosatt i annan EU-stat* följer av direktivet att de, om de kommer till Sverige för att studera, skall ha rätt till bidrag och stipendier för studier på samma villkor som svenska medborgare. De har enligt artikel 14.2 rätt att flytta hit för att studera eller följa en yrkesutbildning. Efter att ha fått uppehållstillstånd skall de enligt artikel 21 åtnjuta likabehandling på de områden, och i enlighet med de villkor som anges i artikel 11, i vart fall om de har en registrerad eller stadigvarande hemvist i landet (jfr artikel 11.2). De skall således åtnjuta den behandling som en medlemsstats egna medborgare får i fråga om bl.a. utbildning och yrkesutbildning, inklusive möjligheterna att få bidrag och stipendier för studier i enlighet med nationell lagstiftning.

Nästa fråga blir att ta ställning till vilka delar av det svenska studie-stödet som på de nu angivna villkoren skall ges till personer med ställning som varaktigt bosatta. Svenska staten lämnar studiestöd främst i form av studiehjälp och studiemedel. Studiehjälpen består av studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg. Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Även andra statliga bidrag till studiefinansiering finns t.ex. rekryteringsbidrag. Det finns utrymme för att tolka direktivet så att likabehandlingen enbart gäller de delar som inte skall betalas tillbaka, dvs. studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg.

När det gäller unionsmedborgare som kan åberopa arbetskraftens fria rörlighet görs emellertid inte någon åtskillnad mellan studie-stödets olika delar och utredningen finner det mest ändamålsenligt att låta likabehandlingen avse samma delar som erbjuds unionsmedborgare.

Personer med ställning som varaktigt bosatta och som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet och bosätter sig i ett annat land kan ha möjlighet att få stöd i samband med studier från flera länder. I preambeln till direktivet om varaktigt bosatta framhålls att medlemsstaterna får beakta den omständigheten att unionsmedborgarna kan utnyttja en sådan förmån i hemlandet. Medlemsländerna bör därför undvika att dubbla stöd lämnas vid studier. Tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller annat EU-land kan alltså – om de lämnar ett land för t.ex. studier i ett annat EU-land – åberopa direktivet för rätt till stöd från det nya landet.

Utredningen finner sammanfattningsvis att personer med ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller annan EU-stat skall behandlas på

samma sätt som svenska medborgare vid studier i Sverige. Rubriken till bestämmelsen 1 kap. 4 § studiestödslagen är: "Medborgare i annat EU/EES-land eller Schweiz". Rubriken behöver justeras till att avse även andra utländska medborgare. Bestämmelsen i 1 kap. 4 § studiestödslagen avser endast medborgare i EU-stat som kan åberopa arbetskraftens fria rörlighet och deras anhöriga. Ett tillägg bör därför göras i den aktuella paragrafen som innebär att bestämmelsen även skall gälla utländsk medborgare med ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller i annat EU-land, som bor i Sverige och som kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EG-rätten vid studier i Sverige. Även i lagen om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande behöver ett motsvarande tillägg göras i 7 §. Eftersom rekryteringsbidraget endast lämnas för studier i Sverige behövs dock inget förtydligande i denna del.

Ovannämnda förslag innebär att en tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat får större möjligheter att få studiestöd i Sverige än vad en unionsmedborgare har. Denna inkonsekvens följer emellertid av EG-direktivet. För unionsmedborgare gäller, som redovisats ovan, att de skall jämföras med svenska medborgare om de på grund av anställning eller etablering kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EG-rätten. Det krävs vidare att personen är eller har varit arbetstagare i Sverige eller har bedrivit beskattningsbar verksamhet här samt att studierna avser vidareutbildning inom personens eget yrkesområde.

Det följer inte av något av direktiven att anhöriga till varaktigt bosatta skall likställas med svenska medborgare när det gäller studiestöd.

När det gäller erkännande av *yrkesutbildningsbevis*, utbildningsbevis för teoretiska utbildningar m.m. är inledningsvis följande att notera. I lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område finns behörighets- och legitimationsregler (3 kap.) I lagen ges regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigande att meddela föreskrifter om att den som utomlands genomgått utbildning skall få legitimation, rätt att använda skyddad yrkestitel eller särskilt förordnande att utöva yrke (3 kap. 12 §). I förordning (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område finns bestämmelser dels om utbildning som omfattas av EES-avtalet¹ (kap. 7), dels om nordisk eller annan utländsk utbildning (kap. 8). Av bestämmelserna följer att apotekare, barnmorskor, läkare,

¹ eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan.

sjuusköterskor och tandläkare som har sin utbildning från ett annat EES-land än Sverige skall på ansökan få legitimation för sitt yrke här i landet om de har ett sådant utbildnings-, examens-, eller annat behörighetsbevis som anges i EES-avtalet. Detsamma gäller den som har utbildning som arbetsterapeut, audionom, biomedicinsk analytiker, dietist, kiropraktor, logoped, optiker, ortopedingenjör, psykolog, psykoterapeut, receptarie, röntgensjuksköterska, sjukgymnast, sjukhusfysiker eller tandhygienist.

Den som har genomgått annan utbildning utomlands skall på ansökan få kompetensbevis för ett yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel för vilket det finns bestämmelser om legitimation, skyddad yrkestitel eller behörighet här i landet om den sökande

1. har genomgått den kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs för att kunskaperna och färdigheterna skall motsvara de svenska kraven,
2. har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska författningar, och
3. har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket.

Ansökan om kompetensbevis görs hos Socialstyrelsen, som i varje enskilt fall prövar om den sökande uppfyller förutsättningarna för kompetensbevis.

Revisorslagen (2001:883) innehåller bl.a. bestämmelser om godkännande och auktorisation av revisorer. En godkänd revisor skall yrkesmässigt utöva revisionsverksamhet, vara bosatt i Sverige, i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz, varken vara i konkurs, ha näringsförbud, ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, vara förbjuden att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde enligt 3 § lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall eller vara föremål för någon motsvarande rådighetsinskränkning i en annan stat, ha den utbildning och erfarenhet som behövs för revisionsverksamhet, hos Revisorsnämnden ha avlagt revisorsexamen, och vara redbar och i övrigt lämplig att utöva revisionsverksamhet. En auktoriserad revisor skall uppfylla samma krav men hos Revisorsnämnden ha avlagt högre revisorsexamen. Kravet på revisorsexamen respektive högre revisorsexamen skall anses uppfyllt också av den som innehar ett sådant utländskt examensbevis som krävs för att få utföra lagstadgad revision i någon stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz

respektive innehar ett sådant utländskt examensbevis som krävs för att utan behörighetsbegränsning få utföra lagstadgad revision i någon stat inom samma område och hos Revisorsnämnden har genomgått ett särskilt lämplighetsprov.

I fastighetsmäklarlagen (1995:400) finns bestämmelser om att fastighetsmäklare skall vara registrerade hos fastighetsmäklarnämnden. För att en fastighetsmäklare skall bli registrerad krävs att han inte är underårig, försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, har försäkring för skadeståndsskyldighet som kan drabba honom, om han åsidosätter sina skyldigheter enligt 11–19 §§, har tillfredsställande utbildning, har för avsikt att vara yrkesverksam som fastighetsmäklare, samt är redbar och i övrigt lämplig som fastighetsmäklare.

I lagen (1989:508) om försäkringsmäklare finns bestämmelser om att försäkringsmäklare skall vara registrerad hos Finansinspektionen och stå under dess tillsyn. För att en fysisk person skall bli registrerad som försäkringsmäklare krävs att han inte är underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, inte genom anställning eller uppdrag hos något försäkringsföretag eller på annat sätt är beroende av försäkringsgivarintressen, har en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas honom om han åsidosätter sina skyldigheter, har en tillfredsställande utbildning för den verksamhet som skall bedrivas eller, om han varit verksam som mäklare i annat land, har förvärvat kunskap på annat sätt, och i övrigt är lämplig som försäkringsmäklare.

Efter denna genomgång finner utredningen att tredjelandsmedborgare redan i dag åtnjuter den likabehandling vad gäller erkännande av yrkesutbildningsbevis m.m. som följer av direktivet.

Social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd är med ett undantag inte beroende av medborgarskap. Innan Sverige inträdde i EES och EU, fanns det medborgarskapskrav för rätt till olika socialförsäkringsförmåner. De flesta av kraven togs bort eftersom de bedömdes vara omöjliga att upprätthålla vid tillämpningen av EG-rätten. Ett sådant krav finns dock kvar i den svenska socialförsäkringslagstiftningen när det gäller beräkning av försäkringstid för rätt till sjuk- och aktivitetsersättning.²

² Sjuk- och aktivitetsersättning infördes 2003 och ingår i sjukförsäkringen. Förmånerna ersatte förtidspension och sjukbidrag som fanns i pensionssystemet innan det reformerades. Sjuker-sättningen lämnas till försäkrade i åldrarna 30–64 år, medan aktivitetsersättningen ges till försäkrade mellan 19 och 29 år. Förmånen består dels av en inkomstrelaterad del (arbetsbaserad försäkring, se 3 kap. 4 § SofL), dels en garantidel (bosättningsbaserad försäkring, 3 kap. 1 § SofL). Garantidelen (sjuk- eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning) utges till försäkrade

För att en person skall ha rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning fordras normalt att personen både skall vara försäkrad vid försäkringsfallet och senare (7 kap. 1 § AFL och 3 kap. 1 § SofL). Personer som bosätter sig i Sverige efter att de blev arbetsoförmögna på grund av sjukdom eller funktionshinder har alltså inte rätt till garantiersättning. Undantag från kravet på att vara försäkrad vid försäkringsfallet görs dock för personer vars försäkringsfall har inträffat innan det år de fyllde 18 år (9 kap. 7 § AFL).³ Anledningen till att en särskild beräkningsmetod används för denna grupp är att grundregeln annars skulle innebära för stora begränsningar för dessa personer att tillgodoräkna sig försäkringstid. Undantaget gäller dock olika för svenska och utländska medborgare. För att undantagsregeln skall tillämpas på utländska medborgare, måste de ha varit bosatta i Sverige i minst fem år (9 kap. 7 §, tredje stycket AFL).

Enligt artikel 42 i EG-fördraget skall medlemsstaternas system för social trygghet samordnas för arbetstagare m.fl. Genom ett omfattande regelverk i förordning (EEG) nr 1408/71 samordnas socialförsäkringssystemen i EU för EU-medborgare som är arbetstagare, egenföretagare och pensionärer samt för familjemedlemmar till dessa grupper. Förordningen innehåller t.ex. regler om likabehandling, sammanläggning av försäkringstider, försäkringstillhörighet (principen är att man skall vara försäkrad i endast ett land, oftast i det land där man arbetar) samt om beräkning och utbetalning av förmåner. Genom förordning (EG) nr 859/2003 skall reglerna i förordning 1408/71 även tillämpas på tredjelandsmedborgare som endast på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av förordning 1408/71. Det nationalitetskrav som finns i 9 kap. 7 § AFL, angående aktivitetsersättningen i form av garantiersättning, kan inte upprätthållas vid tillämpningen av dessa EG-regler. En person som omfattas av förordningen jämföras alltså med en svensk medborgare och försäkringsfallet kan ha inträffat i ett annat EES-land. När det gäller personer som omfattas av samordningsförordningen kan kravet på likabehandling således uppfyllas.

Däremot ser utredningen problem beträffande vissa av de personer som inte omfattas av förordningen. Tredjelandsmedborgare med

som saknar eller har låg inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning. Rätten till garantiersättning och dess storlek är beroende av försäkringstid. Det krävs minst tre års försäkring i Sverige. Den som har kortare försäkringstid än 40 år får förmånen utbetalda i förhållande till antal försäkringsår.

³ Prop. 1992/93:7 s. 45 f., prop. 2000/01:96 s. 108 ff. samt prop. 2001/02:119 s. 55 och 60.

ställning som varaktigt bosatta i Sverige har för att uppnå denna ställning varit bosatta här i fem år. Detta krav sammanfaller med kravet på fem års försäkring i Sverige som ställs i 9 kap. 7 § AFL. Problem kan dock uppstå för de tredjelandsmedborgare som erhållit ställning som varaktigt bosatt i ett annat EU-land och därefter flyttar till Sverige. Om personen inte har förvärvsarbetat etc. eller är familjemedlem till en sådan person, kan man inte tillämpa samordningsreglerna i 1408/71 i förhållande till personen. Endast faktiska bosättningsår i Sverige kan då användas för att tillgodose kravet i 9 kap. 7 § AFL.

Sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning bör, enligt utredningen, ses som en grundläggande förmån. Bestämmelsen i 9 kap. 7 § AFL kan därför inte rättfärdigas av undantagsmöjligheten i artikel 11.4 i direktivet. Utredningen ser emellertid inte att en ändring av 9 kap. 7 § AFL är en framkomlig väg, särskilt mot bakgrund av att problemet kommer att lösas inom något år då EU:s samordningsregler angående socialförsäkringssystemen kommer att tillämpas på alla försäkrade inom unionen. Därigenom kan även den som inte varit arbetstagare eller familjemedlem etc. använda försäkrings-tid i ett annat EU-land för att uppfylla det svenska kravet i AFL. I det s.k. moderniseringsarbete av förordning 1408/71, som pågått sedan 1998, har Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen antagits. Den nya förordningen har dock inte trätt i kraft. Så kommer att ske när en tillämpningsförordning har utarbetats. Enligt uppgift beräknas den nya förordningen träda i kraft under 2006. Tiden för de nya EG-förordningarnas ikraftträdande, stämmer i stort överens med tiden då direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning skall vara införlivat i svensk rätt. Utredningen finner därför att man kan låta sig nöja med detta och inte införa en förändring för en eventuell period mellan den dag då direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare skall vara genomfört och den dag den nya förordningen träder i kraft. Det kan i detta sammanhang förtjäna att påpekas att den nya statusen enbart kan erhållas om tredjelandsmedborgaren kan försörja sig och eftersom de flesta torde göra detta genom att förvärvsarbeta kommer de redan av detta skäl att omfattas av likabehandlingen som följer av förordningen 1408/71.

Utredningen har inte funnit några *skatteförmåner* som inte kommer tredjelandsmedborgare till del på samma sätt som svenska medborgare.

Tredjelandsmedborgare begränsas inte avseende *tillgång till varor och tjänster* och leveranser av allmänt tillgängliga varor och tjänster. Det finns vidare inga begränsande bestämmelser avseende förfaranden för att erhålla bostad.

Av 2 kap. 22 § andra stycket regeringsformen följer att utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, *föreningsfrihet* och religionsfrihet om annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag. Några föreskrifter som begränsar utlänningars möjligheter till föreningsfrihet eller frihet att tillhöra en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation finns inte.

Tredjelandsmedborgares *fria tillträde till Sveriges territorium* gäller bara inom de gränser som fastställts i nationell lagstiftning av säkerhetsskäl. Några andra begränsningar än sådana grundade på säkerhetsskäl finns inte i Sverige såvitt utredningen känner till.

9.4 Behovet av särskilt diskrimineringsförbud

<p>Bedömning: Gällande diskrimineringslagar tillsammans med de i avsnitt 9.3 föreslagna författningsändringarna ger ett tillräckligt skydd för tredjelandsmedborgares rätt till likabehandling.</p>
--

Bestämmelserna i direktivet om varaktigt bosatta kan jämföras med den likabehandling som skall ske av EU-medborgare (och EES-medborgare). En jämförelse kan också göras med sådan diskriminering som inte får ske på grund av (ras), etniskt ursprung, religion eller övertygelse (jfr ovan). När det gäller EU-medborgare (och EES-medborgare) följer förbudet mot diskriminering som nämnts ovan av EG-fördraget och subsidiär lagstiftning som gäller i Sverige enligt lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till EU. Någon lagstiftning som uttryckligen förbjuder diskriminering på grund av medborgarskap i tredje land finns inte i Sverige.

Lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering förbjuder diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Med etnisk tillhörighet avses att någon tillhör en grupp av personer som har samma nationella eller etniska ursprung, ras eller hudfärg.

Diskrimineringsutredningen 2001, vars arbete låg till grund för förslaget till nu gällande diskrimineringslag, behandlade frågan om diskriminering på grund av nationalitet i sitt betänkande Ett utvidgat

skydd mot diskriminering (SOU 2002:43). Utredningen hänvisade till att enligt förarbetena till 1994 års lag mot etnisk diskriminering skulle diskrimineringsgrunderna vara desamma som för brotten olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken (BrB) och hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § BrB. Regeringen ansåg inte att det fanns någon anledning att låta medborgarskap vara en särskild diskrimineringsgrund. I de fall där ett krav på svenskt medborgarskap inte kunde anses sakligt motiverat av t.ex. säkerhetsskäl menade regeringen att ett diskriminerande förfarande mot en utländsk medborgare regelmässigt skulle innebära diskriminering enligt någon av de andra diskrimineringsgrunderna såsom exempelvis nationellt ursprung (prop. 1993/94:101 s. 44 f.).

Frågan om diskriminering på grund av medborgarskap belystes inte i förarbetena till 1999 års lag om etnisk diskriminering. Några överväganden om ändringar av diskrimineringsgrunderna gjordes över huvud taget inte. I propositionens författningskommentar sades att diskrimineringsgrunderna var desamma som i 1994 års lag (prop. 1997/98:177 s. 56 f.).

Utredningen konstaterade att det av förarbetena till 1994 och 1999 års arbetsrättsliga lagar framgår att 1999 års lag omfattar diskriminering på grund av nationalitet även i betydelsen medborgarskap, men att undantagsregeln i lagen medger sådan diskriminering i de fall då krav på medborgarskap kan visas vara sakligt motiverat.

Om sitt eget förslag till lag om förbud mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet m.m. uttalade utredningen följande (SOU 2002:43 s. 152).

Enligt[den föreslagna lagen] bör det i princip vara förbjudet att diskriminera någon på grund av nationalitet. Ställningstaganden får dock göras från fall till fall. Om frågan om medborgarskap i praktiken saknar betydelse i det sammanhang där den åberopas av den som särbehandlar en person eller om det i realiteten är fråga om ett kringgående av förbudet mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet skall diskrimineringen omfattas av förbuden i lagen. I sällsynta fall då det är sakligt motiverat måste det dock finnas utrymme för särbehandling på grund av nationalitet. Ett sådant fall kan vara tillämpning av en bestämmelse som i enlighet med EG-domstolens praxis tillåter sådan diskriminering. Särbehandlingen bör dock även bedömas mot bakgrund av de åtaganden rörande förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som Sverige gjort inom ramen för andra internationella organisationer än EU.

Diskrimineringsutredningens diskussion om nationalitet och medborgarskap följs inte upp i propositionen med förslaget till ny diskrimineringslag (prop. 2002/03:65).

Etnisk tillhörighet är en av diskrimineringsgrunderna även i lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering. Lagen förbjuder diskriminering på en rad uppräknade områden: arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesutövning, medlemskap m.m., varor, tjänster och bostäder, socialtjänsten, socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen samt hälso- och sjukvården.

Ett särskilt diskrimineringsförbud som tar sikte på de områden som avses skulle eventuellt kunna införas för att garantera den rätt till likabehandling som följer av direktiven. Det kan dock anföras argument mot att införa ett sådant förbud. Förbudet skulle inte kunna vara generellt utan enbart omfatta de målgrupper och områden som följer av direktiven. Det är inte helt givet i vilket sammanhang ett sådant förbud skulle införas. Relationen till befintliga diskrimineringsbestämmelser skulle behöva redas ut. Till det anförda kommer att direktiven inte uttrycker något krav på att en icke-diskrimineringsbestämmelse skall införas. Medlemsstaterna är enbart ålagda att se till så att tredjelandsmedborgare i berörda avseenden åtnjuter samma behandling.

Ovannämnda diskrimineringslagar tillsammans med de i avsnitt 9.3 föreslagna författningsförändringarna ger, enligt utredningens bedömning, ett tillräckligt skydd för tredjelandsmedborgares rätt till likabehandling.