

# Lagrådsremiss

## Genomförandet av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 1 december 2005

*Laila Freivalds*

*Carl Henrik Ehrenkrona*  
(Utrikesdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i utlänningslagen (2005:716), till följd av rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening. Ändringarna innebär bl.a. att medlemmar ur kärnfamiljen ges en rätt till uppehållstillstånd för familjeåterförening. Vissa begränsningar i rätten till uppehållstillstånd skall dock gälla. Uppehållstillstånd skall kunna vägras vid t.ex. särlevnad, skenförhållanden, om ansökan om uppehållstillstånd grundar sig på oriktiga uppgifter eller om sökanden utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Det föreslås vidare att det skall vara möjligt att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats vid s.k. uppskjuten invandringsprövning om anknytningen upphört.

I lagrådsremissen föreslås också att det i utlänningslagen förs in en skyldighet för Migrationsverket att, under vissa förutsättningar, erbjuda den som ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening en DNA-analys för att visa det släktskap som åberopas. En sådan DNA-analys skall bekostas av staten. Den som själv har bekostat en DNA-analys skall, under vissa förutsättningar, kunna få ersättning för en sådan kostnad.

# Innehållsförteckning

1	Beslut.....	5
2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	6
3	Ärendet och dess beredning.....	14
4	Gällande rätt .....	15
4.1	Uppehållstillstånd .....	16
4.2	Återkallelse av uppehållstillstånd .....	18
4.3	Handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd på grund av s.k. snabb anknytning.....	20
4.3.1	Muntlig handläggning.....	20
4.3.2	Risk för våld eller kränkning .....	21
5	Internationella förpliktelser .....	23
5.1	Europakonventionen .....	23
5.2	EG:s resolution mot skenäktenskap .....	23
5.3	FN:s barnkonvention.....	23
6	Genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet .....	24
6.1	Direktivets huvudsakliga innehåll.....	24
6.2	Rätten till familjeåterförening.....	25
6.2.1	Anknytningsperson .....	25
6.2.2	Make och sambo .....	27
6.2.3	Barn.....	31
6.3	Begränsningar i rätten till familjeåterförening.....	33
6.3.1	Månggifte och särlevnad.....	34
6.3.2	Äktenskap mellan underåriga .....	35
6.3.3	Skenförhållanden och oriktiga uppgifter .....	36
6.3.4	Begränsningar för barn i polygama hushåll....	37
6.3.5	Krav på vistelsetid .....	38
6.3.6	Anknytningspersonen vistas inte längre i medlemsstaten.....	38
6.3.7	Hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa	39
6.3.8	Hänsyn inför beslut om avslag på ansökan om familjeåterförening.....	40
6.3.9	Integration.....	41
6.4	Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.....	41
6.5	Uppehållstillstånd för familjemedlemmar .....	44
6.5.1	Inresa.....	44
6.5.2	Uppehållstillstånd oberoende av anknytningspersonens uppehållstillstånd.....	44
6.6	Återkallelse .....	45
6.6.1	Grund för återkallelse .....	45
6.6.2	Hänsyn inför beslut om återkallelse .....	47
6.7	Likabehandling .....	48
6.8	Handläggning av ansökan om familjeåterförening .....	49
6.8.1	Behörighet att ansöka om familjeåterförening	49
6.8.2	Beslutsunderlaget.....	49
6.8.3	Muntlig handläggning.....	50
6.8.4	Kontroll i misstanke- och belastningsregister.	53

6.8.5	Inlämnande av ansökan.....	53
6.8.6	Handläggningstid.....	54
6.8.7	Skriftlig beslutsunderrättelse .....	54
6.8.8	Motivering av beslut .....	55
6.8.9	Överskridande av handläggningsfristen .....	55
6.8.10	Barns bästa.....	56
6.8.11	Familjeåterförening för flyktingar .....	57
6.8.12	Effektivare handläggning av snabbanknytningsärenden.....	57
6.9	Rättslig prövning.....	58
7	DNA i familjeåterföreningsärenden .....	59
7.1	Allmänt om DNA-analys .....	59
7.1.1	Syftet med DNA-analys.....	59
7.1.2	Vad är DNA? .....	60
7.1.3	Vad kan en DNA-analys i familjeåterföreningsärenden visa? .....	60
7.1.4	Sannolikhetsberäkningen och resultatet av en DNA-analys .....	61
7.1.5	Familjeåterförening och DNA-analys i vissa nordiska länder.....	61
7.1.6	DNA-analys som bevismedel i svensk rätt.....	63
7.2	Anhöriginvandring och DNA-analys.....	65
7.2.1	En bestämmelse om DNA-analys förs in i utlänningslagen .....	65
7.2.2	I vilka fall skall DNA-analys erbjudas?.....	69
7.2.3	Vem skall erbjuda DNA-analys? .....	70
7.2.4	En frivillig DNA-analys .....	71
7.2.5	Vilka rutiner bör gälla vid DNA-analys?.....	74
7.2.6	Ersättning för DNA-analys utförd på sökandens initiativ .....	75
7.2.7	Överklagande av beslut om ersättning.....	78
8	Ikraftträdande .....	79
9	Ekonomiska konsekvenser .....	80
9.1	Genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet och bestämmelserna om återkallelse och muntlig handläggning	80
9.2	DNA.....	81
10	Författningskommentar .....	82
Bilaga 1	Sammanfattning av Anhörigkommitténs betänkande vår anhöriginvandring (SOU 2002:13).....	88
Bilaga 2	Författningsförslag enligt Anhörigkommitténs betänkande vår Anhöriginvandring (SOU 2002:13).....	89
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser för delbetänkandet Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13).....	91
Bilaga 4	Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening .....	93
Bilaga 5	Sammanfattning av delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15) i den	

	delen som avser genomförandet av Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening.....	107
Bilaga 6	Lagförslag i delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15) avseende genomförandet av Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening .....	109
Bilaga 7	Förteckning över remissinstanser för delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15).....	121
Bilaga 8	Sammanfattning av Promemorian om förslag till ändring i utlänningslagen (1989:529) i anslutning till delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15).....	122
Bilaga 9	Lagförslag till Promemoria i anslutning till delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15).....	124
Bilaga 10	Sammanfattning av betänkandet Effektivare handläggning av anknytningsärenden (SOU 2005:14) .....	137
Bilaga 11	Författningsförslag .....	138
Bilaga 12	Förteckning över remissinstanser för betänkandet Effektivare handläggning av anknytningsärenden (SOU 2005:14) .....	139

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

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

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> i fråga om utlänningslagen (2005:716),

*dels* att 5 kap. 3, 8 och 16 - 18 §§, 7 kap. 3 § skall ha följande lydelse,  
*dels* att rubriken närmast före 5 kap. 1 § skall lyda ”Vem som har rätt till uppehållstillstånd som skyddsbehövande”,

*dels* att det skall införas nya bestämmelser, 5 kap. 3 a, 17 a–b §§, 13 kap. 15–16 §§ och 14 kap. 8 a § samt närmast före 13 kap. 5 § ny rubrik, av följande lydelse.

*Lydelse enligt SFS 2005:716*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 3 §

Upphållstillstånd *får* ges till

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

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

3. ett utländskt barn som är ogift och som adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid *tidpunkten* för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

- har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

- gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

- gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av

Upphållstillstånd *skall, om inte annat följer av 17 - 17 b §§, ges till*

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

2. ett utländskt barn som är ogift *och*

*a) har en förälder som är bosatt, eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning, i Sverige, eller,*

*b) har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt, eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning, i Sverige,*

3. ett utländskt barn som är ogift och som adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid *tidpunkten* för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

- har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

- gäller i Sverige enligt lagen

<sup>1</sup> Jfr rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003, s 12, Celex nr 32003L0086).

Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

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

5. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

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

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

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

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

1. är adopterad i Sverige i vuxen ålder,

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

(1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

- gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, och

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

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

3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

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

### 3 a §

Uppehållstillstånd får, om inte annat anges i 17 § andra stycket, ges till

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

2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,

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

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

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

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

1. är adopterad i Sverige i vuxen ålder,



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

3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

#### 8 §

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

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

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

#### 16 §

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

En utlänning som har familjeanknytning enligt 3 § första stycket 5 eller 6 och som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

En utlänning som har familjeanknytning enligt 3 § första stycket 1 eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket och som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

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

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

#### 17 §

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel skall det, utom i fall som avses i 1, 2 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel skall det, utom i fall som avses i 1, 2, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan

misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 5 och 6 skall det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, om uppehållstillstånd skulle beviljas.

misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket skall det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, om uppehållstillstånd skulle beviljas.

*Uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårnaden av barnet.*

#### *17 a §*

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

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

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

*3. om utlänningen som sökt uppehållstillstånd utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.*

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

*1. makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt,*

*2. den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan, eller*

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

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

17 b §

*Uppehållstillstånd skall vägras i de fall som avses i 3 § 1 om den person till vilken anknytning åberopas är gift med en annan person och sammanlever med den personen i Sverige.*

18 §

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

Detta gäller dock inte om

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

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

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

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

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

6. det annars finns synnerliga skäl.

Detta gäller dock inte om

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

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

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

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

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

6. det annars finns synnerliga skäl.

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

## **7 kap.**

### **3 §**

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som rest in i landet om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd, eller
2. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket får återkallas om förhållandet upphör.*

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

## **13 kap.**

### ***DNA-analys***

#### **15 §**

*I ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 och 3 a § första stycket 2 och 3 samt tredje stycket 2 och 3 skall Migrationsverket ge sökanden och den person till vilken anknytning åberopas tillfälle att få en DNA-analys utförd avseende det biologiska släktskap som åberopas i ansökan, om*

*1. den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd skall beviljas, och*

*2. det inte är uppenbart att det åberopade släktskapsförhållandet inte föreligger.*

*Om ansökningen skall avslås av andra skäl än på grund av otillräcklig utredning om släktskapet, behöver tillfälle till DNA-analys enligt första stycket inte lämnas.*

*En DNA-analys får utföras endast om den som undersöks har informerats om syftet med DNA-analysen och har gett sitt skriftliga samtycke. Kostnaden för*

*provtagning, transport av prover och analys skall betalas av staten.*

#### *16 §*

*I ett ärende om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 och 3 a § första stycket 2 och 3 samt tredje stycket 2 och 3 skall den som bekostat en DNA-analys få ersättning från staten för skälig kostnad för provtagning, transport av prover och analys, om*

*1. sökanden inte har getts tillfälle att få en DNA-analys utförd enligt 15 §,*

*2. analysen visar det åberopade släktskapet, och*

*3. uppehållstillstånd beviljas på grund av den åberopade familjeanknytningen.*

*Beslut angående ersättning meddelas av Migrationsverket efter särskild ansökan. Ansökan om ersättning skall framställas senast sex månader efter det att ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts slutligt.*

### **14 kap.**

#### *8 a §*

*Migrationsverkets beslut angående ersättning för DNA-analys enligt 13 kap. 16 § får överklagas till en migrationsdomstol.*

---

1. Denna lag träder ikraft den 1 maj 2006.

2. Bestämmelsen i 7 kap 3 § andra stycket skall inte tillämpas på uppehållstillstånd som beviljats före den 1 maj 2006.

### 3 Ärendet och dess beredning

I september 2000 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige. Kommittén antog namnet Anhörigkommittén (UD 2000:03). Kommitténs uppdrag bestod bl.a. i att utvärdera effekterna av de ändringar av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring som trätt i kraft den 1 januari 1997. Vidare skulle kommittén, mot bakgrund av utvärderingen och med beaktande av utvecklingen inom EU, överväga om utlänningslagens nuvarande bestämmelser om anhörigas rätt att bosätta sig i Sverige behövde ändras. Det blev också aktuellt för kommittén att utreda frågan om DNA-analys i samband med släktskapsutredning, i första hand mellan barn och föräldrar, i ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Anhörigkommittén lade i februari 2002 fram delbetänkandet *Vår anhöriginvandring* (SOU 2002:13). En sammanfattning av Anhörigkommitténs betänkande och lagförslag i de delar som avser DNA-analys finns i *bilagorna 1 och 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av dessa yttranden finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD 2002/526/MAP).

Europeiska unionens råd antog den 22 september 2003 direktivet 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003, s 12, Celex nr 32003L0086) (kallas fortsättningsvis familjeåterföreningsdirektivet). Direktivet innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning för tredjelandsmedborgare (i direktivet anges att tredjelandsmedborgare är personer som inte är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 i EG-fördraget). Direktivet trädde i kraft den 3 oktober 2003 och skall vara genomfört i medlemsstaterna senast den 3 oktober 2005. Direktivet bifogas som *bilaga 4*.

Regeringen beslutade den 11 december 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta ställning till hur familjeåterföreningsdirektivet bör genomföras i svensk rätt. I uppdraget ingår också att utreda hur förslagen i Anhörigkommitténs betänkande (SOU 2002:13) förhåller sig till bestämmelserna i direktivet. Den 18 mars 2004 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv att utredningen även skall ta ställning till hur rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare ställning (EUT L 16, 23.01.2004, s 44, Celex nr 32003L0109) skall genomföras i svensk rätt. Den 9 december 2004 beslutade regeringen att utredningstiden skulle förlängas och att redovisningen av uppdraget skulle delas upp i ett delbetänkande och ett slutbetänkande. I delbetänkandet skulle utredaren lägga fram förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som är nödvändiga för att de obligatoriska bestämmelserna i direktiven skall tillgodoses. I slutbetänkandet skall utredaren behandla frågan hur Anhörigkommitténs betänkande (SOU 2002:13) förhåller sig till bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet. I slutbetänkandet skall dessutom förslag till författningsändringar och andra åtgärder som kan behövas med anledning av direktiven för att uppnå en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning redovisas. Utredningen, som antog namnet Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, har i mars 2005 avgett delbetänkandet

Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15). Slutbetänkandet skall redovisas den 1 december 2005. En sammanfattning av delbetänkandet och delbetänkandets lagförslag avseende familjeåterförening finns i *bilagorna 5 och 6*. Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 7*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD 2005/15666/MAP).

Med utgångspunkt från betänkandet SOU 2005:15 upprättades i Utrikesdepartementet under våren 2005 en promemoria om förslag till ändring i utlänningslagen (1989:529) i anslutning till betänkandet. En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilagorna 8 och 9*. Promemorian har remissbehandlats. Remissinstanserna är desamma som beträffande betänkandet SOU 2005:15. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD 2005/15666/MAP).

I augusti 2004 tillsattes en utredning med uppdrag att ge förslag till åtgärder som kunde innebära kortare handläggningstider och kostnadsbesparingar utan att åsidosätta kravet på rättssäkerhet för den enskilde. Utredaren skulle särskilt beakta skyddsaspekten när det kunde misstänkas att någon av parterna i förhållandet kommer att utsättas för våld eller andra allvarliga kränkningar. Utredningen, som antog namnet Utredningen om uppehållstillstånd på grund av anknytning (UD 2004:04, kallas fortsättningsvis Handläggningsutredningen), överlämnade i februari 2005 sitt betänkande Effektivare handläggning av anknytningsärenden (SOU 2005:14). En sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag finns i *bilagorna 10 och 11*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 12*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD 2005/23077/MAP).

I denna lagrådsremiss behandlas genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet vad avser familjeåterförening för kärnfamiljen samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening.

Riksdagen antog den 14 september 2005 propositionen (2004/05:170, bet 2004/05:SfU, rskr 2005/06:1) Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, vilken innehåller förslag till en ny utlänningslag. Den nya utlänningslagen skall träda i kraft den 31 mars 2006.

1989 års utlänningslag (1989:529) kallas fortsättningsvis UtL och den nya utlänningslagen (2005:716) kallas fortsättningsvis NUtL. Utlänningsförordningen (1989:547) kallas fortsättningsvis UtF. Vid hänvisning till ”utlänningslagen” avses, om inte annat anges, 1989 års utlänningslag och den nya utlänningslagen.

De ändringar som föreslås i denna lagrådsremiss görs i den nya utlänningslagen och avses träda i kraft den 1 maj 2006.

## 4 Gällande rätt

I detta kapitel redogörs för bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt både nuvarande utlänningslag (UtL) och den nya utlänningslagen (NUtL).

## 4.1 Uppehållstillstånd

### *Kärnfamilj och annan nära anhörig*

Av 2 kap. 4 § första stycket 1 – 3 UtIL framgår under vilka förutsättningar uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som är anhörig till en person som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här (i det följande kallas den senare för *anknytningsperson*). En motsvarighet till denna bestämmelse finns i 5 kap. 3 § NUtIL.

Enligt punkt 1 i 2 kap. 4 § första stycket UtIL får uppehållstillstånd ges till en utlänning som är gift med eller sambo till anknytningspersonen, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands (5 kap. 3 § första stycket 1 NUtIL). I punkt 2 finns bestämmelsen som gäller minderåriga barn som har föräldrar i Sverige. En utlänning som är under 18 år och ogift får ges uppehållstillstånd om han eller hon är eller har varit hemmavarande barn till anknytningspersonen (5 kap. 3 § första stycket 2 NUtIL). Enligt punkt 2 a får uppehållstillstånd ges till ett ogift underårigt barn som adopterats eller avses bli adopterad, av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt här eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här om barnet inte omfattas av punkten 2 och adoptionsbeslutet har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol eller adoptionsbeslutet annars gäller i Sverige (5 kap. 3 § första stycket 3 NUtIL). Bestämmelsen tar sikte på adopterade barn som inte uppfyller kravet på att ha varit hemmavarande barn till adoptivföräldrarna. Enligt punkt 3 får uppehållstillstånd ges till en utlänning som på annat sätt än som avses under punkt 1-2 a är nära anhörig till anknytningspersonen och som ingått i samma hushåll som den personen (5 kap. 3 § första stycket 4 NUtIL). Uppehållstillstånd enligt denna punkt kan t.ex. ges till en förälder som i hemlandet sammanbott med ett i Sverige bosatt barn. I den nya utlänningslagen läggs i bestämmelsen till den förutsättningen att det förutom hushållsgemenskap även skall ha förelegat ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna redan i hemlandet. Detta krav har sedan tidigare gällt enligt praxis.

I den nya utlänningslagen införs en uttrycklig bestämmelse om uppehållstillstånd för en förälder som skall utöva umgänge med sitt i Sverige bosatta barn (5 kap. 3 § första stycket 7 NUtIL). En sådan förälder kan enligt nuvarande utlänningslag istället ges uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 4.

### *Särskild anknytning till Sverige*

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 4 UtIL får uppehållstillstånd ges till en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige. Enligt praxis kan en ensam förälder som inte har ingått i det härvarande barnets hushållsgemenskap beviljas uppehållstillstånd med stöd av denna bestämmelse när synnerliga skäl föreligger. Vidare kan anhöriga till flyktingar eller skyddsbehövande, som inte uppfyller kraven för tillstånd enligt punkt 1-3, beviljas uppehållstillstånd med stöd av punkt 4, om det finns synnerliga skäl (prop. 1996/97:25 s. 113 f). Dessa omfattas



emellertid av en ny bestämmelse i den nya utlänningslagen, 5 kap. 3 § andra stycket, i vilken det anges att när det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd beviljas en utlänning som är adopterad i Sverige i vuxen ålder, som är anhörig till en utlänning som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt, eller som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige. Kravet på synnerliga skäl innebär en kodifiering av tidigare praxis. I den nya lagen införs också en bestämmelse som ger utlänningar med svenskt ursprung eller som har vistats i Sverige under en lång tid med uppehållstillstånd en möjlighet att erhålla uppehållstillstånd (5 kap. 3 § första stycket 8 NUtIL).

### *Snabb anknytning*

I 2 kap. 4 § andra stycket UtIL finns bestämmelser om uppehållstillstånd vid s.k. *snabb anknytning*, dvs. situationer när parterna inte har sammanbott utomlands. Enligt denna paragraf kan uppehållstillstånd ges till en utlänning som är gift eller sambo med (punkt 1) eller har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med (punkt 2) en person som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här utan att parterna har varit stadigvarande sammanboende utomlands (5 kap. 3 § första stycket 5 - 6 NUtIL). En förutsättning för att tillstånd skall beviljas är att förhållandet bedöms som seriöst och att inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges. Regleringen syftar till att ge möjlighet att avslå en ansökan om uppehållstillstånd vid t.ex. månggifte, förhållanden mellan underåriga och då det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för misshandel eller andra övergrepp i förhållandet. När uppehållstillstånd beviljas i dessa fall tillämpas en ordning med s.k. uppskjuten invandringsprövning. Detta innebär att sökanden först får ett eller flera tidsbegränsade uppehållstillstånd innan permanent uppehållstillstånd beviljas (2 kap. 4 d § UtIL, 5 kap. 8 § NUtIL). Permanent uppehållstillstånd ges normalt efter två år men kan, om det finns särskilda skäl, ges tidigare (2 kap. 4 e § andra stycket UtIL, 5 kap. 16 § andra stycket NUtIL). Upphållstillstånd förnyas enligt huvudregeln i 2 kap. 4 e § första stycket UtIL (5 kap. 16 § första stycket NUtIL) endast om förhållandet består. Genom denna ordning får man vid flera tillfällen en prövning av förhållandets seriositet och hållbarhet innan ett permanent uppehållstillstånd beviljas. Även om förhållandet har upphört får ett permanent uppehållstillstånd ges om utlänningen har särskild anknytning till Sverige, om förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen - eller hans eller hennes barn - utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid eller om andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd (2 kap. 4 e § tredje stycket UtIL, 5 kap. 16 § tredje stycket NUtIL).

### *Vandelsprövning*

Enligt 2 kap. 4 § fjärde stycket UtIL skall vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Denna bestämmelse motsvaras av 5 kap. 17 § NUtIL.

Enligt sistnämnda bestämmelse första meningen skall särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Enligt andra meningen skall vid prövningen av uppehållstillstånd vid s.k. snabb anknytning särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning.

#### *Särskilda regler för EES-medborgare och medborgare i Schweiz*

En utlänning som är medborgare i ett land som ingår i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz och dennes familjemedlemmar kan beviljas uppehållstillstånd dels genom reglerna i utlänningslagen, dels genom särskilda regler i utlänningsförordningen. Till skillnad från utlänningslagen anger utlänningsförordningen i dessa delar när uppehållstillstånd skall beviljas. Enligt 3 kap. 5 a § UtIF skall uppehållstillstånd beviljas EES-medborgare och medborgare i Schweiz som är arbetstagare eller egna företagare, tillhandahåller tjänster, har varit egna företagare men upphört med sin verksamhet, har varit arbetstagare men pensionerats, studerar eller har tillräckliga medel för sin försörjning och sjukförsäkring. För varje kategori anges för hur lång tid tillståndet skall gälla, vanligtvis fem år. När tillståndstiden löper ut kan nytt tillstånd beviljas under förutsättning att personen i fråga fortfarande tillhör någon av de tillståndsberättigade kategorierna.

3 kap. 5 b § UtIF anger vilka anhöriga till EES-medborgare som, oavsett medborgarskap, skall få uppehållstillstånd. För att 3 kap. 5 b § UtIF skall vara tillämplig förutsätts att den EES-medborgare som dessa anhöriga har anknytning till har fått, kommer att få eller, vid s.k. fiktiv prövning, skulle kunna få uppehållstillstånd enligt 3 kap. 5 a § UtIF. Vilka anhöriga som är berättigade till uppehållstillstånd varierar beroende på vilken kategori som den självständigt berättigade EES-medborgaren kan hänföras till. Det är i första hand fråga om make, barn som är under 21 år eller som är beroende av föräldrarna för sin försörjning samt släktingar i närmast föregående led som är beroende av anknytningspersonen för sin försörjning. Vissa anhöriga, oavsett medborgarskap, till schweiziska medborgare har också rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 5 b § UtIF. Anhöriga till EES-medborgare eller schweiziska medborgare kan även komma ifråga för uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.

Genomförandet i svensk rätt av 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 kommer att medföra vissa förändringar av reglerna om uppehållstillstånd för EES-medborgare.

## 4.2 Återkallelse av uppehållstillstånd

### *Allmänna bestämmelser*

Enligt 7 kap. 1 § NUtIL får uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit

omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas endast om det finns synnerliga skäl för det (andra stycket). Enligt 7 kap. 2 § NUtIL får utöver vad som sägs i 1 § uppehållstillstånd återkallas om det finns särskilda skäl för det, om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige. Enligt 7 kap. 3 § NUtIL får uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som rest in i landet om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd (punkt 1) eller om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land (punkt 2). Enligt 7 kap. 4 § NUtIL skall, vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet, hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vid en sådan bedömning skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter (punkt 1), om utlänningen har barn i Sverige, och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningens uppehållstillstånd återkallas (punkt 2), utlänningens övriga familjeförhållanden (punkt 3) och hur länge utlänningen har vistats i Sverige (punkt 4). Enligt 7 kap. 5 § NUtIL får uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som har registrerats på den spärrlista som avses i 3 § 2 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, om det finns tillräckliga skäl för en återkallelse. Enligt 7 kap. 6 § NUtIL får uppehållstillstånd återkallas för den som inte är medborgare i en stat tillhörande Europeiska unionen även i andra fall än som avses i 2 § om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i en stat tillhörande Europeiska unionen eller i Island eller Norge och beslutet är grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att utlänningen i den beslutande staten dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år (punkt 1), eller om utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att utlänningen avser att begå ett sådant brott (punkt 2). Bestämmelserna om återkallelse i den nya utlänningslagen motsvaras i huvudsak av 2 kap. 9 § UtIL. I 1989 års utlänningslag fanns dessutom en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av bristande vandel.

#### *EES-medborgare och medborgare i Schweiz*

För en utlänning som grundar sin rätt till vistelse i Sverige på EES-avtalet får uppehållstillstånd, utöver vad som anges i utlänningslagen, återkallas om han eller hon inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här (3 kap. 5 c § UtIF). För hans eller hennes anhöriga som erhållit uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. 5 b § UtIF får uppehållstillståndet återkallas om anknytningen till EES-medborgaren bryts och den anhörige inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund (3 kap. 5 c § UtIF). Detsamma gäller för den som grundar sin rätt

till vistelse i Sverige på avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer och hans eller hennes anhöriga.

## 4.3 Handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd på grund av s.k. snabb anknytning

### 4.3.1 Muntlig handläggning

#### *Lagreglering*

Förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd på grund av s.k. snabb anknytning har redogjorts för ovan under avsnitt 4.1.

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

#### *Förarbeten*

En av förutsättningarna för att uppehållstillstånd skall beviljas på grund av s.k. snabb anknytning är enligt 2 kap. 4 § UtL (4 kap. 3 § NUtL) att förhållandet framstår som seriöst. I prop. 1999/2000:43 s. 38 anges som exempel på faktorer som skall beaktas vid prövningen att förhållandet varat en viss tid, att parterna träffats i viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk. Hänsyn skall också tas till om paret har eller väntar barn tillsammans. Av samma proposition framgår vidare att förhållandet skall presumeras vara seriöst om det inte finns några indikationer på motsatsen.

Beträffande prövningens utformning uttalas bl.a. följande på s. 38 i prop. 1999/2000:42.

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

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

#### *Migrationsverkets handläggning*

Migrationsverket har en intern utlänningshandbok med närmare beskrivningar av hur ärenden skall handläggas, vilka rutiner som skall följas m.m. I handboken utvecklas de viktigaste kraven, som uppställs i praxis, för att uppehållstillstånd skall beviljas vid snabb anknytning. Där anges att någon exakt tidsgräns för hur länge förhållandet skall ha varat inte kan ges, men att ju kortare tid förhållandet varat desto större krav

ställs på hur mycket paret träffats. Beträffande parets sammanträffanden anges att de (utom vid arrangerade äktenskap) i vart fall någon gång skall ha träffat varandra men att kontakt i övrigt kan hållas genom brev, telefonsamtal och Internet. Paret bör enligt handboken också ha god kännedom om varandra och varandras förhållanden, men hänsyn skall tas till att olika kunskaper kan vara relevanta i olika kulturer. Bedömningen kräver därför en god kulturkompetens. Att parterna kan kommunicera på ett gemensamt språk är ett grundläggande krav men om paret trots avsaknad av ett sådant lyckas få förhållandet att hålla en längre tid och träffats och fått god kännedom om varandra bör uppehållstillstånd, enligt handboken, kunna beviljas. Båda parterna skall om det är möjligt vara skilda från eventuella tidigare partner och i vart fall ha avslutat tidigare relationer och inte vara sambo med någon annan person. Gemensamma barn eller att paret väntar barn tillsammans väger givetvis tungt vid prövningen.

#### **4.3.2 Risk för våld eller kränkning**

##### *Lagreglering och praxis*

Ett uppehållstillstånd på grund av ett nyetablerat förhållande får enligt 2 kap. 4 § andra stycket UtIL (5 kap 3 § första stycket 5-6 NutIL) beviljas om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges. Passusen om särskilda skäl syftar bland annat på det fallet att någon av parterna löper påtaglig risk att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. Uppehållstillstånd kan alltså i dessa fall nekats trots att förhållandet i sig framstår som seriöst.

Enligt prop. 1999/2000:43, s. 43, kan en påtaglig risk för att sökanden kan komma att bli utsatt för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet bedömas föreligga om det kommer fram att anknytningspersonen tidigare gjort sig skyldig till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott. Vid bedömningen skall hänsyn tas till hur långt tillbaka i tiden brottsligheten ligger och omfattningen av den. Hur länge förhållandet har varat skall också vägas in eftersom det i ett förhållande som varat en längre tid kan förutsättas att parterna har god kännedom om varandra och det krävs då starkare skäl för att avslå en ansökan om uppehållstillstånd. Enligt lydelsen är bestämmelsen bara tillämplig på snabba anknytningar där tillstånd söks med stöd av 2 kap. 4 § andra stycket UtIL (5 kap 3 § första stycket 5-6 NutIL) och alltså inte vid s.k. familjeåterförening enligt första stycket samma lagrum. I propositionen anges också att kvinnans situation i hemlandet för det fall uppehållstillstånd vägras måste vägas in. För att Migrationsverket skall få kännedom om de fall där man på grund av anknytningspersonens kriminella belastning kan befara att sökanden kan råka illa ut finns en rätt för myndigheten att inhämta uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren. I prop. 1999/2000:43, s. 43 ff, utvecklas förutsättningarna för inhämtande av sådana uppgifter. Anknytningspersonen skall i samband med utfrågningen tillfrågas (muntligt eller skriftligt) om tidigare äktenskap och samboförhållanden samt om han eller hon är dömd för brott. Om anknytningspersonen

uppgifter att han eller hon är dömd för brott föreligger i regel sådant särskilt skäl som krävs för att registerslagning skall få ske. I övrigt kan särskilda skäl för att inhämta registerutdrag beträffande anknytningspersonen vara att det vid utredningen i övrigt kommer fram att denne är kriminellt belastad. Om anknytningspersonen inte är svensk medborgare kan uppgifter även inhämtas från Migrationsverkets akt i ärendet. Om det finns anledning till det bör Migrationsverket, enligt propositionen, kontrollera anknytningspersonens uppgifter om tidigare förhållanden mot folkbokföringsregistret. Skäl att göra en sådan kontroll kan exempelvis vara att det under utredningen kommer fram att anknytningspersonen vid flera tillfällen inlett kortare förhållanden med personer från andra länder. Detta bör enligt Migrationsverkets handbok också kunna vara ett särskilt skäl att inhämta utdrag från belastnings- och misstankeregistren.

### *Registerkontroll*

För att bedöma om det föreligger risk för våld och kränkning i förhållandet och om det därför kan finnas särskilda skäl att avslå en ansökan enligt 2 kap. 4 § andra stycket (5 kap 3 § första stycket 5-6 NutlL) måste myndigheterna bl.a. ha tillgång till nödvändiga registeruppgifter.

Rätt till uppgifter ur belastningsregistret regleras i lagen (1998:620) om belastningsregister och i förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Rätt till uppgifter ur misstankeregistret regleras i lagen (1998:621) om misstankeregister och i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

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

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

I registerförordningarna regleras Migrationsverkets tillgång till uppgifter närmare. Enligt 10 § 15 belastningsregisterförordningen skall uppgifter lämnas till Migrationsverket och Utlänningsnämnden bl.a. i ärenden enligt utlänningslagen dels i fråga om sökanden, dels för utredning enligt 2 kap. 4 § andra stycket UtL (5 kap 3 § första stycket 5-6 NutlL) i fråga om anknytningspersonen. Enligt 10 § sista stycket belastningsregisterförordningen är Migrationsverkets tillgång till uppgifter avseende anknytningspersonen begränsad till brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken samt uppgifter om besöksförbud. Samma reglering gäller för föredragande statsråd eller för den statsrådet

bemyndigar för utredning i dessa ärenden. Enligt 3 § 7 och 8 misstankeregisterförordningen har statsråd, Migrationsverket respektive Utlänningsnämnden rätt till uppgifter ur det registret. Dock krävs särskilda skäl för att inhämta upplysningar om anknytningspersonen. Direktåtkomst till registren framgår av 19 § belastningsregisterförordningen respektive 6 § misstankeregisterförordningen.

## 5 Internationella förpliktelser

### 5.1 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) utgör sedan den 1 januari 1995 svensk lag. Artikel 8 i konventionen reglerar skyddet för privat- och familjelivet. Artikeln har i vissa fall tolkats som om den innebär en rätt till återförening för medlemmar av kärnfamiljen när någon av dem är bosatt i ett konventionsland, men Europadomstolens praxis ger inte stöd för att i denna artikel tolka in en generell rätt till familjeåterförening. Om en sådan rätt kan föreligga beror på omständigheterna i det enskilda fallet. En allmän förutsättning kan sägas vara att rätt till återförening endast kan föreligga om familjen inte kan återförenas i något annat land än i det där återförening söks (se te.x. Gül mot Schweiz, dom den 19 februari 1996, Sen mot Nederländerna, dom den 21 december 2001).

### 5.2 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. Om det finns omständigheter som talar för att det rör sig om ett skenäktenskap, t.ex. särlevnad mellan parterna, 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.

### 5.3 FN:s barnkonvention

FN:s konvention om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Konventionen bygger på fyra grundprinciper, nämligen förbud mot diskriminering, principen om barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att framföra sina åsikter och få dem respekterade. Sverige var ett av de första länderna att ratificera konventionen. Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990. 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.

## 6 Genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet

### 6.1 Direktivets huvudsakliga innehåll

Syftet med familjeåterföreningsdirektivet är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna. I direktivet definieras tredjelandsmedborgare som personer som inte är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 i EG-fördraget.

Direktivet behandlar tredjelandsmedborgares rätt till familjeåterförening med familjemedlemmar som också är tredjelandsmedborgare. Direktivet innehåller både obligatoriska och fakultativa bestämmelser. Direktivet skall inte påverka medlemsstaternas möjligheter att anta eller bibehålla förmånligare bestämmelser. Direktivets fakultativa bestämmelser får därför närmast ses som rekommendationer för medlemsländerna.

För att omfattas av direktivets bestämmelser om rätt till familjeåterförening skall anknytningspersonen, dvs. den tredjelandsmedborgare som bor i en medlemsstat och som önskar få återförenas med sina familjemedlemmar i det landet (i direktivet benämnd referensperson, men i denna lagrådsremiss används genomgående begreppet anknytningsperson), inneha ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och ha välgrundade utsikter att få ett permanent sådant.

Direktivet föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd för make och omyndiga ogifta barn till anknytningspersonens make. När det gäller polygama hushåll skall dock inte uppehållstillstånd beviljas för ytterligare en make om anknytningspersonen redan bor tillsammans med en make i medlemsstaten. Direktivet föreskriver vidare en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd för föräldrar till ensamkommande flyktingbarn. Rätten till uppehållstillstånd är dock begränsad på så sätt att undantag får göras i vissa angivna situationer. En ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening får t.ex. avslås med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, om det är fastställt att falska eller vilseledande uppgifter använts eller att ett skenförhållande är för handen. Medlemsstaterna får dessutom ställa som villkor för att bevilja uppehållstillstånd att anknytningspersonen har bostad, sjukförsäkring och försörjningen för hela familjen ordnad. Detta gäller dock inte vid ensamkommande flyktingbarns rätt till familjeåterförening med sina föräldrar.

Direktivet innehåller fakultativa bestämmelser om uppehållstillstånd för registrerad eller ogift partner samt för föräldrar och myndiga ogifta barn.

Ett uppehållstillstånd för en familjemedlem till anknytningspersonen får återkallas om det senare visar sig att villkoren för att erhålla



detsamma inte längre är uppfyllda eller om det beviljats på felaktiga grunder. Vidare får ett uppehållstillstånd återkallas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, om det är fastställt att falska eller vilseledande uppgifter använts eller att ett skenförhållande är för handen.

Inför ett avslag på en ansökan om familjeåterförening, en återkallelse av ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning av den härvarande tredjelandsmedborgaren eller de anhöriga skall humanitära hänsyn tas. Ett avslags-, återkallelse- eller utvisningsbeslut skall kunna bli föremål för rättslig prövning.

Den som har rätt till familjeåterförening enligt familjeåterföreningsdirektivet skall beviljas ett uppehållstillstånd som är giltigt minst ett år. Den anhörige som beviljats uppehållstillstånd skall ha samma rättigheter i fråga om tillträde till utbildning, anställning och vidareutbildning som anknytningspersonen.

Direktivet innehåller också vissa bestämmelser om handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd för familjeåterförening.

De obligatoriska bestämmelserna i direktivet gäller familjeåterförening med kärnfamiljen. Förslagen i denna lagrådsremiss omfattar såväl obligatoriska som fakultativa bestämmelser i direktivet vad gäller kärnfamiljen.

## 6.2 Rätten till familjeåterförening

### 6.2.1 Anknytningsperson

**Regeringens bedömning:** Det behövs inte några författningsändringar för att genomföra familjeåterföreningsdirektivets bestämmelser om vem som kan utgöra anknytningsperson.

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Eftersom familjeåterföreningsdirektivet endast omfattar tredjelandsmedborgares rätt till familjeåterförening med familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare har utredningen valt att endast föreslå författningsändringar för tredjelandsmedborgare. Enligt utredningens förslag skall en anknytningsperson som är tredjelandsmedborgare, vilket enligt utredningens definition skulle innebära en person som inte är svensk medborgare, medborgare i en EES-stat eller i Schweiz, ges en *rätt* till familjeåterförening med medlemmar ur kärnfamiljen som också är tredjelandsmedborgare. Utredningens förslag innebär att nuvarande lagstiftning skall fortsätta att gälla för svenska medborgare och andra utländska medborgare än tredjelandsmedborgare och för statslösa.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning* påpekar att utredningens förslag innebär – om än måhända inte i praktisk tillämpning – oförmånligare regler för svenska medborgare än för andra länders medborgare. Detta förhållande påpekas även av *Migrationsverket*, *Röda Korset* och *Rädda Barnen*. *Migrationsverket* framhåller också att reglerna blir svåröverskådliga både vad gäller lagtext och tillämpning. *Integrationsverket* anser det vara

motiverat att andra utländska medborgare än medborgare i de nordiska länderna skall ha permanent uppehållstillstånd i Sverige för att omfattas av rätten till familjeåterförening enligt utlänningslagen. Även om detta krav innebär en strängare tillämpning än familjeåterföreningsdirektivet där en anknytningsperson behöver inneha ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd anser verket från en integrationssynpunkt att det är viktigt att anknytningspersonens status i Sverige är av permanent natur innan familjeåterförening sker. *Barnombudsmannen (BO)* påpekar att det är en brist att familjeåterföreningsdirektivet och utredningens förslag utgår ifrån att anknytningspersonen är en vuxen person vilket innebär att barn som kommer ensamma till EU inte har samma rätt att inom EU återförenas med sina föräldrar som föräldrar som kommer ensamma till EU har att inom EU återförenas med sina barn. BO menar att det kan ifrågasättas om familjeåterföreningsdirektivet överensstämmer med det förbud mot diskriminering på grund av ålder som erkänns i EU:s egen grundrättsstadga. *Sveriges advokatsamfund* anser att flyktingar och skyddsbehövande i övrigt bör kunna utgöra anknytningsperson.

**Bakgrund:** Familjeåterföreningsdirektivet bygger på tanken att en tredjelandsmedborgare som har en mera permanent bosättning i en EU-stat, den s.k. anknytningspersonen, skall ha rätt att återförenas med medlemmar i kärnfamiljen som också är tredjelandsmedborgare. För att åtnjuta rätt till familjeåterförening enligt familjeåterföreningsdirektivet skall anknytningspersonen ha ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år och ha välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd.

Enligt familjeåterföreningsdirektivet kan anknytningspersonen inte vara en tredjelandsmedborgare som har ansökt om att beviljas flyktingstatus om slutligt beslut i saken ännu inte meddelats. Anknytningsperson kan inte heller vara en tredjelandsmedborgare som har tillstånd att vistas i en medlemsstat med stöd av tillfälligt skydd och som i avvaktan på besked om att få sådan ställning ansöker om tillstånd att vistas här, 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.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt familjeåterföreningsdirektivet skall alltså en tredjelandsmedborgare, under vissa villkor, kunna utgöra en anknytningsperson med rätt till familjeåterförening. För att uppnå en enhetlig, ändamålsenlig och icke diskriminerande lagstiftning anser emellertid regeringen att samma regler för uppehållstillstånd på grund av anknytning bör gälla alla som är bosatta i Sverige oavsett medborgarskap. Detta är vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser, 2 kap. 4 § UtIL (5 kap. 3 § NUtIL). Flera remissinstanser har också påpekat att lagstiftningen bör vara enhetlig. Eftersom familjeåterföreningsdirektivet är ett s.k. minimidirektiv föreligger det inte heller några hinder mot att ha generösare bestämmelser i den nationella lagstiftningen.

För att en person skall kunna vara anknytningsperson krävs enligt 2 kap. 4 § UtIL (5 kap. 3 § NUtIL) att han eller hon är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. Både svenska och utländska medborgare samt statslösa kan alltså vara anknytningspersoner. När det gäller utländska medborgare och statslösa krävs i regel att utlänningen har ett permanent uppehållstillstånd i Sverige för att han eller hon skall kunna vara anknytningsperson. Detta gäller dock inte medborgare i de nordiska länderna eftersom de är undantagna från kravet på uppehållstillstånd i Sverige. Nordiska medborgare behöver således endast vara bosatta i Sverige för att kunna vara anknytningsperson.

Enligt familjeåterföreningsdirektivet kan anknytningspersonen inte vara en asylsökande eller en tredjelandsmedborgare som vistas i medlemsstaten med stöd av bestämmelserna om tillfälligt skydd. Dessa personer ges inte permanent uppehållstillstånd i Sverige och kommer således inte att enligt gällande bestämmelser i utlänningslagen kunna vara anknytningsperson. Skyddsbehövande i övrigt skall enligt familjeåterföreningsdirektivet inte heller kunna vara anknytningsperson. Enligt nuvarande bestämmelser i utlänningslagen beviljas dock skyddsbehövande i övrigt i normalfallet ett permanent uppehållstillstånd och kan därmed vara anknytningsperson. Skyddsbehövande i övrigt likställs i princip med flyktingar i utlänningslagen och eftersom flyktingar kan vara anknytningsperson enligt direktivet finner regeringen att även skyddsbehövande i övrigt också fortsättningsvis skall kunna utgöra anknytningsperson. Regeringen delar således *Sveriges advokatsamfunds* bedömning. Något hinder mot en sådan lösning föreligger inte eftersom direktivet är ett minimidirektiv.

Sammanfattningsvis anser regeringen alltså att nu gällande bestämmelser om vem som kan vara anknytningsperson skall fortsätta att gälla.

*Barnombudsmannen* har anfört att det är en brist att familjeåterföreningsdirektivet och utredningens förslag utgår ifrån att anknytningspersonen är en vuxen person. Regeringen vill här framhålla att uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett i Sverige bosatt barn regleras i 5 kap. 3 § första stycket 7 NutIL. Enligt denna bestämmelse får uppehållstillstånd ges till en utlänning som skall utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn. Regeringen vill även erinra om det förslag i lagrådsremissen som innebär att ogifta underåriga barn som är flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt skall, om de vistas i Sverige utan medföljande vuxen, ha en rätt att återförenas med sina föräldrar.

## 6.2.2 Make och sambo

**Regeringens förslag:** En make, varmed också avses registrerad partner, eller en sambo till anknytningspersonen skall ha rätt till uppehållstillstånd i Sverige. Denna rätt skall gälla oavsett makens eller sambons medborgarskap. Uppehållstillståndet skall ha en giltighetstid på minst ett år.

**Utredningens (SOU 2005:15) förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Enligt utredningens förslag skall anknytningspersonens make eller sambo vara tredjelandsmedborgare för att ha rätt till uppehållstillstånd för familjeåterförening. Utredningens förslag innebär att seriositetsprövningen enligt nuvarande lagstiftning avseende makar och sambor som inte stadigvarande sammanbott utomlands behålls. Enligt regeringens förslag kommer seriositetsprövning endast att finnas kvar för personer som avser att ingå äktenskap eller att inleda ett samboförhållande med någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Enligt promemorians förslag skall seriositetsprövning gälla för makar och sambor som inte stadigvarande sammanbott utomlands.

**Remissinstanserna:** *Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning* påpekar att utredningens förslag innebär olika regler för svenska medborgare och för andra länders medborgare. Detta förhållande påpekas även av *Migrationsverket*, *Röda Korset* och *Rädda Barnen*. *Juridiska fakulteten vid Stockholms Universitet* påpekar att familjeåterföreningsdirektivet föreskriver en rätt för en anknytningsperson att återförenas med sin make och ifrågasätter att ordningen med uppskjuten invandringsprövning skall fortsätta att gälla för gifta par. Enligt fakultetens mening får en seriositetsprövning utföras endast om det, i enlighet med direktivet, finns skäl att misstänka skenäktenskap eller dylikt. Däremot kan Sverige fortsätta med samma seriositetsprövning beträffande sambor och registrerade partners. Även om det kan finnas fog för den svenska inställningen är utrymmet mycket litet för att införa begränsningar av denna rätt utöver vad som följer av direktivet. Fakulteten understödjer det synsätt som den svenska skyddsregeln i 2 kap. 4 § andra stycket UtIL (5 kap. 17 § NUtIL) uttrycker men vill samtidigt peka på risken för att detta undantag inte skulle hålla vid en prövning i EG-domstolen. Även *Juridiska fakulteten vid Lunds Universitet* anser att det kan finnas skäl att se över utformningen av den s.k. seriositetsprövningen. Presumtionen att förhållandet är seriöst måste stärkas. Enbart när det har uppstått välgrundade misstankar för de där angivna formerna av missbruk skall en särskild kontroll företas. *Migrationsverket* framhåller att seriositetsprövningen förvisso syftar till att avslöja skenförhållanden men att den sällan leder till en möjlighet att bedöma om det faktiskt föreligger ett skenförhållande eller inte. Om det endast är konstaterade skenförhållanden som kan ligga till grund för avslag skulle flertalet av de ansökningar som idag avslås i stället komma att bifallas. *Röda Korset* anser dock, trots att de flesta snabba anknytningar är seriösa, att det är nödvändigt att en seriositetsprövning även fortsättningsvis görs för att förhindra våld och kränkningar och för att förhindra att äktenskap ingås utan parternas fria vilja.

**Bakgrund:** Enligt artikel 4.1.a i familjeåterföreningsdirektivet skall familjeåterförening tillåtas med anknytningspersonens make. I artikel 4.3 första stycket anges att medlemsstaterna får tillåta familjeåterförening för en ogift partner som är tredjelandsmedborgare och som har ett vederbörligen styrkt varaktigt förhållande med anknytningspersonen eller för en tredjelandsmedborgare som har familjeband med anknytningspersonen i form av ett registrerat partnerskap. En

medlemsstat får bestämma att en registrerad partner skall behandlas som en make i fråga om rätten till familjeåterförening (artikel 4.3 andra stycket). Enligt artikel 5.2 tredje stycket skall medlemsstaterna, vid bedömningen av om det finns ett varaktigt förhållande vid prövningen av en ansökan avseende anknytningspersonens ogifta partner, beakta omständigheter som att det finns ett gemensamt barn, ett tidigare samboende, ett registrerat partnerskap eller andra tillförlitliga bevis.

Enligt artikel 13.2 skall den berörda medlemsstaten utfärda ett första uppehållstillstånd med minst ett års giltighet för familjemedlemmarna. Detta uppehållstillstånd skall kunna förnyas. Enligt artikel 13.3 får giltighetstiden för familjemedlemmens uppehållstillstånd i princip inte stäcka sig längre än till och med det datum då anknytningspersonens uppehållstillstånd löper ut. Förutsättningarna för att en make eller en sambo i etablerade förhållanden skall kunna få uppehållstillstånd enligt nuvarande reglering anges i 2 kap. 4 § första stycket 1 UtL (5 kap. 3 § första stycket 1 NUtL). Att registrerad partner likställs med makar i utlänningslagen följer av 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Vad som i fortsättningen sägs om make gäller därför även registrerad partner. Upphållstillstånd får ges under de i 2 kap. 4 § första stycket 1 UtL (5 kap. 3 § första stycket 1 NUtL) angivna förutsättningarna. Med etablerade förhållanden avses att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott i utlandet.

Bestämmelserna i 2 kap. 4 § andra stycket UtL (5 kap. 3 § första stycket 5 och 6 NUtL) reglerar ordningen med s.k. uppskjuten invandringsprövning i snabba anknytningar. Med snabba anknytningar avses äktenskap eller samboförhållanden där makarna eller samborna inte stadigvarande sammanbott utomlands och förhållanden där parterna har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande i Sverige. Maken eller sambon respektive den blivande maken eller sambon till den härvarande anknytningspersonen beviljas, om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar däremot, vid första prövningstillfället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under en tvåårig provoperiod. 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. Detta framgår av 2 kap. 4 e § första och andra stycket UtL (5 kap. 16 § första och andra stycket NUtL). Även om ett förhållande har upphört innan det andra prövningstillfället får ett uppehållstillstånd beviljas maken eller sambon under vissa i paragrafen angivna förutsättningar.

Ett särskilt skäl att inte bevilja uppehållstillstånd kan vara risken att maken eller sambon kan komma att bli utsatt för våld. (I den nya utlänningslagen anges direkt i lagtexten att man vid tillståndsprövningen i dessa fall särskilt skall beakta om maken eller sambon eller makens eller sambons barn kan antas bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd meddelas, 5 kap. 17 § NUtL). Särskilda skäl kan också vara månggifte, barnäktenskap eller förhållanden mellan minderåriga.

**Skälen för regeringens förslag:** För makar och sambor i etablerade förhållanden gäller enligt nuvarande lagstiftning att uppehållstillstånd får ges under förutsättning att makarna eller samborna stadigvarande

sammanbott utomlands. När det gäller makar är lagtexten snävare än familjeåterföreningsdirektivet som föreskriver en rätt till familjeåterförening för makar. I praktiken innebär familjeåterföreningsdirektivet ingen egentlig skillnad från nuvarande förhållanden eftersom det i förarbetena till utlänningslagen uttalas att anhöriga inom kärnfamiljen skall ha en principiell rätt till familjeåterförening (prop. 1996/97:25 s. 111). I praxis beviljas också uppehållstillstånd i dessa fall. Regeringen anser dock att rätten till familjeåterförening för makar måste komma till tydligt uttryck i lagtexten för att kravet i familjeåterföreningsdirektivet skall anses vara uppfyllt. Direktivet föreskriver att ett uppehållstillstånd för familjeåterförening skall ha en giltighetstid på minst ett år. En sådan regel måste därför införas i utlänningslagen eftersom nuvarande regler ger möjlighet till att besluta om uppehållstillstånd för kortare tid. Bestämmelsen i artikel 13.3 att familjemedlemmens uppehållstillstånd inte får ha en längre giltighetstid än anknytningspersonens föranleder inte någon författningsändring eftersom han eller hon har ett permanent uppehållstillstånd. För att uppnå förenlighet med direktivet måste kravet på att makarna stadigvarande skall ha sammanbott utomlands tas bort. För makar som inte stadigvarande har sammanbott utomlands skall emellertid uppskjuten invandringsprövning gälla. Dessa skall således ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid det första prövningstillfället. Direktivet innebär inget hinder mot detta eftersom det enda krav som uppställs där är att uppehållstillståndet skall vara giltigt i minst ett år.

För att uppnå förenlighet med direktivet måste även seriositetsprövningen för makar tas bort eftersom den innebär en möjlighet att avslå en ansökan om ett förhållande inte framstår som seriöst. Förenligheten med direktivet när det gäller seriositetsprövningen för make har även ifrågasatts av *Juridiska fakulteten vid Stockholms respektive Lunds Universitet*.

Enligt nuvarande bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning likställs sambor med makar. Regeringen anser att detta bör gälla även fortsättningsvis. Trots att familjeåterföreningsdirektivet inte innebär något krav på att införa någon rätt till familjeåterförening för sambor skall därför de föreslagna ändringarna gälla både för makar och för sambor. Registrerade partners skall också fortsättningsvis likställas med makar. Vem som är sambo följer av 1 § sambolagen (2003:376) där sambor definieras som två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll. Regeringens förslag innebär därför att nuvarande kategorin makar och sambor som inte stadigvarande sammanbott utomlands tas bort (5 kap. 3 § första stycket 5). När det gäller personer som avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande skall nuvarande bestämmelser däremot behållas eftersom denna kategori inte berörs av familjeåterföreningsdirektivet.

Familjeåterföreningsdirektivet reglerar endast rätten till familjeåterförening med anhöriga som är tredjelandsmedborgare. För att uppnå en enhetlig och icke diskriminerande lagstiftning anser dock regeringen att den föreslagna rätten skall gälla oavsett makens eller sambons medborgarskap. Något hinder mot detta föreligger inte eftersom direktivet är ett minimidirektiv.

Från rätten till uppehållstillstånd skall vissa undantag göras. Vad som kan utgöra grund för avslag på en ansökan om uppehållstillstånd skall

anges uttryckligen i särskilda bestämmelser. Dessa bestämmelser behandlas i avsnitt 6.3.

### 6.2.3 Barn

**Regeringens förslag:** Oavsett medborgarskap *skall* barn, varmed också avses adoptivbarn, till en anknytningsperson eller till hans eller hennes make eller sambo ha rätt till uppehållstillstånd under förutsättning att barnet är ogift och under 18 år. Om barnet står under gemensam vårdnad med en förälder som är kvar i hemlandet skall medgivande från den föräldern krävas.

**Regeringens bedömning:** Någon särreglering för barn över tolv år bör inte införas.

**Utredningens (SOU 2005:15) förslag och bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Enligt utredningens förslag skall barnet vara tredjelandsmedborgare för att ha rätt till uppehållstillstånd för familjeåterförening. Enligt regeringens förslag skall en bestämmelse införas som föreskriver att medgivande krävs från den förälder som är kvar i hemlandet om föräldrarna har gemensam vårdnad.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Promemorians förslag innehåller inte någon bestämmelse om medgivande från den förälder som är kvar i hemlandet.

**Remissinstanserna:** *Barnombudsmannen* välkomnar att förslaget inte innebär ett krav på att barn till endera anknytningspersonen eller maken skall vara försörjningsberoende. *Migrationsverket* framhåller att det i direktivet krävs medgivande från den förälder som är kvar i hemlandet om föräldrarna har gemensam vårdnad. I motsats till utredningens förslag anser verket att denna förutsättning bör tydliggöras i lagstiftningen.

**Bakgrund:** Enligt artikel 4.1 b i familjeåterföreningsdirektivet skall familjeåterförening tillåtas för underåriga barn/adoptivbarn som är gemensamma till anknytningspersonen och dennes eller dennas make.

Enligt artikel 4.1 c–d skall familjeåterförening även tillåtas med anknytningspersonens eller makens egna barn/adoptivbarn som står under anknytningspersonens 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 4.3 får familjeåterförening tillåtas för underåriga barn/adoptivbarn till registrerad partner eller sambo.

Enligt artikel 4.1 andra stycket föreligger rätt till familjeåterförening för barn enligt artikel 4 endast om barnet inte uppnått myndighetsåldern i den berörda medlemsstaten och om barnet är ogift.

Enligt artikel 4.1 sista stycket får medlemsstaterna, när ett barn är över tolv år och anländer på egen hand utan resten av sin familj, innan de ger barnet tillstånd till inresa och vistelse enligt detta direktiv, pröva om barnet uppfyller kriteriet för integrering.

Av artikel 4.6 följer att medlemsstaterna får begära att ansökningar om familjeåterförening för underåriga barn skall lämnas innan barnet har

fyllt 15 år. Om ansökan lämnas in efter det att barnet har fyllt 15 år, skall de medlemsstater som beslutar att tillämpa detta undantag tillåta inresa och vistelse för sådana barn av andra skäl än familjeåterförening.

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 2 UtL (5 kap. 3 § första stycket 2 NUtL) får uppehållstillstånd beviljas ett barn som är under 18 år och ogift under förutsättning att det är eller har varit hemmavarande barn till anknytningspersonen. I 2 kap. 4 § första stycket 2 a UtL (5 kap. 3 § första stycket 3 NUtL) 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.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Nuvarande bestämmelser, enligt vilka uppehållstillstånd får ges till underåriga barn och adoptivbarn, är snävare än familjeåterföreningsdirektivets. Enligt nuvarande bestämmelser får uppehållstillstånd ges till barn, varmed likställs adoptivbarn, till anknytningspersonen. Även barn som avses att bli adopterade av anknytningspersonen kan beviljas uppehållstillstånd. När det gäller barn till anknytningspersonens make eller sambo ges uppehållstillstånd till ett sådant barn med dennes förälder som anknytningsperson. Anknytningspersonens makes eller sambos barn kan således inte ges uppehållstillstånd om inte maken eller sambon ges ett sådant. Familjeåterföreningsdirektivet ger barn och adoptivbarn till både anknytningspersonen och till enbart dennes make rätt till familjeåterförening med anknytningspersonen. I utlänningslagen uppställs dessutom ett krav på att barnet är eller har varit hemmavarande med anknytningspersonen för att uppehållstillstånd skall beviljas. När det gäller rätten till uppehållstillstånd uttalas i förarbetena till utlänningslagen att anhöriga inom kärnfamiljen skall ha en principiell rätt till familjeåterförening. Regeringen anser dock att rätten till återförening för underåriga barn måste komma till tydligt uttryck i lagtexten för att kraven i familjeåterföreningsdirektivet skall anses vara uppfyllda. Dessutom skall även barn till anknytningspersonens make ges en självständig rätt till uppehållstillstånd. Adoptivbarn skall enligt familjeåterföreningsdirektivet jämföras med biologiska barn, vilket står i överensstämmelse med svensk rätt. Det nu gällande kravet på att barnet är eller har varit hemmavarande kan inte behållas.

Familjeåterföreningsdirektivets krav på att barn, för att ha rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder här, skall vara beroende av den föräldern för sin försörjning saknar motsvarighet i utlänningslagen. Något sådant krav bör heller inte införas. Eftersom direktivet är ett minimidirektiv föreligger inga hinder mot att ha förmånligare bestämmelser i nationell lag.

Kraven på rätt till familjeåterförening för underåriga barn i familjeåterföreningsdirektivet gäller endast barn till anknytningspersonen



eller till dennes make. Av artikel 4.3 i familjeåterföreningsdirektivet följer att rätten till familjeåterförening också ges till ogifta underåriga barn till anknytningspersonens registrerade partner eller ogifta partner. Enligt nuvarande bestämmelser görs ingen skillnad med anledning av föräldrarnas rättsliga ställning och någon sådan skillnad bör inte heller införas. Samma bestämmelser skall således gälla oberoende av om föräldern är make, sambo eller registrerad partner till anknytningspersonen.

Enligt artikel 4.1 c–d i familjeåterföreningsdirektivet krävs i förekommande fall, att ett medgivande föreligger från annan vårdnadshavare för att uppehållstillstånd skall kunna ges till ett underårigt barn som är barn till endast endera av anknytningspersonen, 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 den andra vårdnadshavaren. För att uppnå förenlighet med direktivet anser emellertid regeringen, i likhet med vad *Migrationsverket* anför, att det skall införas en bestämmelse som tydligt uttrycker att medgivande måste finnas från den förälder som finns kvar i hemlandet.

Bestämmelsen i artikel 4.1 sista stycket möjliggör för medlemsstaterna att införa integrationsvillkor för barn över tolv år. Några bestämmelser om integrationsvillkor finns inte i utlänningslagen. Enligt regeringens bedömning bör heller inte några sådana krav införas. Artikel 4.6 föranleder inte heller några författningsändringar.

Från rätten till uppehållstillstånd skall vissa undantag göras. Vad som kan utgöra grund för avslag på en ansökan om uppehållstillstånd anges uttryckligen i en särskild bestämmelse. Dessa bestämmelser behandlas i avsnitt 6.3.

### 6.3 Begränsningar i rätten till familjeåterförening

**Regeringens förslag:** Vissa undantag skall gälla från rätten till uppehållstillstånd för anhöriga inom kärnfamiljen.

I en ny bestämmelse skall det anges under vilka förutsättningar uppehållstillstånd för anhöriga inom kärnfamiljen får vägras. När det gäller månggifte skall det införas en regel om att uppehållstillstånd i vissa fall skall vägras.

**Utredningens (SOU 2005:15) förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Regeringens förslag, till skillnad från utredningens förslag, innebär att den föreslagna undantagsbestämmelsen skall vara tillämplig oavsett medborgarskap på anknytningsperson och anhöriga.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig över förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringens förslag om införandet av en uttrycklig rätt för kärnfamiljen att få uppehållstillstånd för familjeåterförening innebär att de situationer där uppehållstillstånd får vägras trots att det rör sig om medlemmar i kärnfamiljen måste anges särskilt i lagen. Regeringen föreslår att det införs en ny paragraf i utlänningslagen som reglerar dessa undantagssituationer och att denna

skall vara fakultativ. Beslutande myndighet ges därmed utrymme att i varje enskilt ärende avgöra behovet av att avslå en ansökan. För det fall att anknytningspersonen är gift med och lever tillsammans med den personen i Sverige skall en ansökan om uppehållstillstånd från ytterligare en make avslås.

### 6.3.1 Månggifte och särlevnad

**Regeringens förslag:** Upphållstillstånd skall vägras en make om anknytningspersonen är gift med någon annan och lever tillsammans med den personen i Sverige.

Upphållstillstånd får vägras om anknytningspersonen eller den sökande är gift eller sambo med någon annan.

Upphållstillstånd får vägras vid särlevnad mellan makar eller sambor.

**Utredningens (SOU 2005:15) förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Regeringens förslag, till skillnad från utredningens förslag, innebär att den föreslagna undantagsbestämmelsen skall vara tillämplig oavsett medborgarskap på anknytningsperson och anhöriga. Utredningens förslag innebär att uppehållstillstånd får vägras vid månggifte.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Promemorians förslag innebär att uppehållstillstånd får vägras vid månggifte.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig över förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt artikel 4.4 första stycket i familjeåterföreningsdirektivet är det inte tillåtet att bevilja uppehållstillstånd för en ytterligare make till en anknytningsperson som redan bor tillsammans med en make.

Enligt artikel 16.1 b får en ansökan om familjeåterförening avslås om makar inte lever tillsammans som gifta eller om anknytningspersonen och hans familjemedlemmar inte lever ett fullständigt familjeliv. En ansökan får enligt 16.1 c också avslås om anknytningspersonen eller dennes ogifta partner är gift med eller har ett varaktigt förhållande med annan.

Avslagsgrunderna i artiklarna 4.4 första stycket, 16.1 b och 16.1 c stämmer i huvudsak överens med de grunder för avslag som gäller enligt nuvarande praxis i ärenden där make eller sambo ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

När det gäller särlevnad mellan makar skall den nya undantagsbestämmelsen ange att detta skall kunna utgöra grund för avslag på ansökan om uppehållstillstånd.

När det gäller månggifte föreskriver direktivet en skyldighet för medlemsstaterna att vägra uppehållstillstånd i sådana fall där anknytningspersonen är gift och lever tillsammans i Sverige med en annan person än den make som söker uppehållstillstånd. I övriga situationer där det kan vara fråga om månggifte eller liknande förhållanden får medlemsstaterna enligt direktivet vägra uppehållstillstånd. Med hänsyn till att direktivet ställer olika krav för

olika situationer av månggifte måste två bestämmelser införas i utlänningslagen.

Som villkor för avslag i fall då den här boende maken redan är gift med någon annan person än sökanden skall gälla att han eller hon också lever tillsammans med sin partner här i landet. Den omständigheten att anknytningspersonen är gift skall inte i sig vara tillräcklig. Undantag skall också kunna göras om anknytningspersonen redan sammanbor med en annan person i Sverige. 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 anknytningsperson här i landet avslås. Det är nämligen tänkbart att orsaken till att anknytningspersonen eller sökanden är gift är 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.

### 6.3.2 Äktenskap mellan underåriga

**Regeringens förslag:** Upphållstillstånd får vägras vid äktenskap mellan underåriga.

**Utredningens (SOU 2005:15) förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Regeringens förslag, till skillnad från utredningens förslag, innebär att den föreslagna undantagsbestämmelsen skall vara tillämplig oavsett medborgarskap på anknytningsperson och anhöriga.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Barnombudsmannen* tillstyrker förslaget om att uppehållstillstånd får vägras vid äktenskap mellan underåriga.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt artikel 4.5 får medlemsstaterna, i syfte att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap, kräva att anknytningspersonen och hans eller hennes make skall ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken kan återförenas med anknytningspersonen.

Praxis i ärenden om uppehållstillstånd är att äktenskap eller förhållanden mellan underåriga som regel inte godtas som anknytning. Enligt uttalanden i förarbetena till utlänningslagen (prop. 1983/84:144 s. 75) skulle ett generellt accepterande av äktenskap med underåriga 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 2 kap. 1 § äktenskapsbalken anges att den som är under 18 år inte får ingå äktenskap utan tillstånd av länsstyrelsen. Tillstånd får meddelas endast om det föreligger särskilda skäl. Enligt 1 kap. 3 § lagen om registrerat partnerskap får registrering av den som är under 18 år inte ske. Enligt 1 kap. 8 a § 1904 års lag om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap erkänns inte ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag i Sverige om det vid tidpunkten för äktenskapets ingående skulle ha funnits hinder mot det enligt svensk lag och minst en av parterna var svensk medborgare eller hade hemvist i

Sverige eller att det är sannolikt att det ingåtts under tvång. Denna bestämmelse är även tillämplig på registrerade partnerskap (1 kap. 9 § lagen om registrerat partnerskap).

Rådande praxis överensstämmer således med artikel 4.5 i familjeåterförordningsdirektivet. Regeringen anser därför att den nya undantagsbestämmelsen skall ange att uppehållstillstånd kan vägras vid av äktenskap mellan underåriga. Bestämmelsen skall även omfatta sambor.

### 6.3.3 Skenförhållanden och oriktiga uppgifter

**Regeringens förslag:** Upphållstillstånd får vägras vid skenhållanden eller om en ansökan om uppehållstillstånd grundar sig på oriktiga uppgifter.

**Regeringens bedömning:** Bestämmelsen om särskilda kontroller i artikel 16.4 föranleder inte några författningsändringar.

**Utredningens (SOU 2005:15) förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Regeringens förslag, till skillnad från utredningens förslag, innebär att den föreslagna undantagsbestämmelsen skall vara tillämplig oavsett medborgarskap på anknytningsperson och anhöriga.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig över förslaget.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Enligt artikel 16.2 i familjeåterförordningsdirektivet får en ansökan om familjeåterförordning avslås om det är fastställt att

1. falska eller vilseledande uppgifter eller falska eller förfälskade handlingar använts, eller att tillstånd har erhållits genom vilseledande eller på andra olagliga sätt, eller
2. 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.

Några bestämmelser motsvarande denna artikel finns inte i utlänningslagen eftersom någon rätt till uppehållstillstånd inte föreligger. Vilseledande uppgifter i en ansökan om uppehållstillstånd, t.ex. om ålder eller familjerättslig status kan medföra att ansökan avslås eftersom uppgifterna kan innebära att förutsättningarna för uppehållstillstånd brister. Detsamma gäller skenförhållanden. För tydlighetens skull anser dock regeringen att den nya undantagsbestämmelsen skall ange att vilseledande eller oriktiga uppgifter samt skenförhållanden skall kunna utgöra grund för avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.

Enligt artikel 16.4 får medlemsstaterna utföra särskilda kontroller när det finns välgrundade misstankar om vilseledande eller skenäktenskap, skenpartnerskap eller skenadoption enligt definitionen i punkt 2. Särskilda kontroller får även utföras när familjemedlemmars uppehållstillstånd förnyas. Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har, i enlighet med officialprincipen, en utredningsplikt som innebär att ett ärende skall utredas så som dess beskaffenhet kräver. Några särskilda bestämmelser om kontroll av skenäktenskap behövs därför inte.

I lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap anges i 8 a § att ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag inte erkänns i Sverige om det vid tidpunkten för äktenskapets ingående skulle ha funnits hinder mot det enligt svensk lag och minst en av parterna var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, eller om det är sannolikt att det har ingåtts under tvång. Enligt förarbetena (prop. 2003/04:48 s. 25f) har denna bestämmelse tillkommit för att förhindra att de svenska reglerna kringgås genom att ett äktenskap ingås utomlands. Ett av kriterierna för att denna bestämmelse skall vara tillämplig är att minst en av parterna är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige. Bestämmelsen utgör därmed ett skydd bl.a. i de fall där ett äktenskap ingåtts enligt utländsk rätt mellan en svensk medborgare och en underårig medborgare från ett annat land. Om en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning lämnas in i ett sådant fall skall den avslås med hänvisning till att äktenskapet inte erkänns enligt svensk rätt och det föreligger därför inte någon rätt till familjeåterförening för makarna.

Vid bedömningen av vad som utgör ett skenäktenskap är utgångspunkten att det föreligger ett civilrättsligt giltigt äktenskap men att detta ingåtts i annat syfte än att makarna skall leva tillsammans som gifta. Det är fråga om situationer där äktenskapet ingåtts uteslutande för att den ena parten skall få ett uppehållstillstånd i Sverige. Det kan vara fråga om en utländsk medborgare som på det här sättet försöker kringgå bestämmelserna i utlänningslagen för att få uppehållstillstånd i Sverige. När Migrationsverket misstänker att det kan vara fråga om ett skenäktenskap bör en fördjupad utredning göras för att klarlägga om det rör sig om ett sådant äktenskap. Bevisbördan ligger på staten i dessa fall. Utredningen skall på samma sätt som idag sker vid seriositetsprövningen omfatta t.ex. förhållandets uppkomst och parternas kännedom om varandra. Det är slutligen vad som framkommer i EG-domstolens praxis som avgör vad som är ett skenäktenskap.

#### 6.3.4 Begränsningar för barn i polygama hushåll

**Regeringens bedömning:** Någon bestämmelse som begränsar möjligheten för barn i polygama hushåll att få uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en förälder här bör inte införas i utlänningslagen.

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens bedömning avser endast tredjelandsmedborgare.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Barnombudsmannen* delar bedömningen att det inte bör införas någon regel som begränsar möjligheterna för barn i polygama hushåll att återförenas med en förälder i Sverige.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 4.4 andra stycket i familjeåterföreningsdirektivet får rätten till familjeåterförening begränsas för barn i polygama hushåll, dvs. barn till anknytningspersonen och en ytterligare make. Som redan framgått ovan av regeringens överväganden

i anslutning till artikel 4.4 första stycket skall uppehållstillstånd för ytterligare make kunna vägras om anknytningspersonen redan bor tillsammans med en make här. När det gäller barn i polygama hushåll är däremot situationen annorlunda. Ett barn till föräldrar där en av dessa också är gift med någon annan och bor i Sverige, kan ha lika stort behov av 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. Om barnet beviljas uppehållstillstånd i Sverige finns visserligen en risk för att den andra föräldern dvs. maken som bor i utlandet, senare ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till barnet här. Detta skulle därför indirekt kunna anses sanktionera månggifte. Regeringen anser emellertid att barnets intresse av att kunna återförenas med sin härvarande förälder är av sådan vikt att någon begränsning av detta slag inte skall införas. Det finns dessutom möjligheter att avslå en framtida ansökan från den utomlands boende föräldern eftersom anknytning till ett barn här inte medför någon ovillkorlig rätt att få uppehållstillstånd.

### 6.3.5 Krav på vistelsetid

**Regeringens bedömning:** Någon bestämmelse som innebär krav på vistelsetid bör inte införas i utlänningslagen.

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens.

Utredningens bedömning avser endast tredjelandsmedborgare.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig i denna fråga.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 8 i familjeåterföreningsdirektivet får en medlemsstat kräva att anknytningspersonen skall ha vistats lagligen i landet under en tid som inte överstiger två år för att få återförenas med en anhörig. I de fall ett medlemsland tillämpar begränsningar i mottagningskapaciteten får tiden utsträckas till tre år.

Sverige tillämpar 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. En utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan däremot inte vara anknytningsperson. Regeringen anser inte att några ytterligare begränsningar skall införas.

### 6.3.6 Anknytningspersonen vistas inte längre i medlemsstaten

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelser om att en förnyad ansökan om uppehållstillstånd får avslås om anknytningspersonen inte längre vistas i medlemsstaten föranleder inte några författningsändringar.

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens bedömning avser endast tredjelandsmedborgare.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig i denna fråga.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 16.3 får en förnyad ansökan om uppehållstillstånd avslås för en familjemedlem om anknytningspersonen inte längre vistas i medlemsstaten och familjemedlemmen ännu inte har eget uppehållstillstånd enligt artikel 15.

Eftersom den anhörige omedelbart får ett eget uppehållstillstånd i Sverige är det endast en s.k. snabb anknytning som kan riskera att få avslag på en förnyad ansökan om uppehållstillstånd på grund av att anknytningspersonen inte längre är kvar i landet. Det kan då, vid omprövningen av uppehållstillståndet, anses att förhållandet inte längre består vilket enligt huvudregeln i 2 kap. 4 e § UtIL (5 kap 16 § NUtIL) är ett krav för förnyat uppehållstillstånd. Regeringen anser inte att det finns skäl att utvidga möjligheterna till avslag på den grund som anges i artikel 16.3.

### 6.3.7 Hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa

**Regeringens förslag:** Upphållstillstånd skall kunna vägras om sökanden utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

**Regeringens bedömning:** Någon bestämmelse som innebär att uppehållstillstånd skall kunna vägras av hänsyn till folkhälsan bör inte införas i utlänningslagen.

**Utredningens (SOU 2005:15) förslag och bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Enligt utredningens förslag är denna avslagsgrund tillämplig på alla situationer där uppehållstillstånd kan beviljas.

**Promemorians förslag och bedömning:** Överensstämmer med utredningens.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig i denna fråga.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** 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. När medlemsstaten fattar ett beslut skall den beakta allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som utlänningspersonen begått, eller den fara som denna person utgör. 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 iakttas 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 och 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 (mål 71/74 Van Duyn mot Home Office, REG 1974, s. 1337; svensk specialutgåva, volym 2). 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. I Rutili mot Ministre de l'Interieur (mål 36/75, REG 1975, s. 1219; svensk specialutgåva, volym 2) angavs att inskränkningar endast kunde medges om personerna ifråga utgjorde "ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen". I Bouchereau (mål 30/77, REG 1977, s. 1999; svensk specialutgåva, volym 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.

Någon svensk bestämmelse som uttryckligen anger att uppehållstillstånd kan vägras med hänsyn till allmän ordning och säkerhet finns inte. I 5 kap. 17 § NUtIL anges att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd särskilt skall beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. För att uppnå förenlighet med direktivet anser regeringen att det för medlemmar i kärnfamiljen skall införas en bestämmelse som medger möjlighet att avslå en ansökan om uppehållstillstånd om den sökande familjemedlemmen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Någon bestämmelse som innebär hinder mot att bevilja uppehållstillstånd av hänsyn till allmän hälsa finns inte i utlänningslagen. Det finns inte skäl att nu förorda en förändring härvidlag. Inte heller finns någon möjlighet enligt svensk rätt att utvisa en utlänning på grund av utlänningsens hälsa. Svensk rätt strider därför inte mot artikel 6.3 i direktivet där det anges att den berörda medlemsstatens behöriga myndighet inte får avslå en ansökan om förnyelse av ett uppehållstillstånd eller utvisa någon från territoriet endast på grund av sjukdom eller invaliditet som har uppkommit efter det att uppehållstillståndet utfärdades.

### 6.3.8 Hänsyn inför beslut om avslag på ansökan om familjeåterförening

<p><b>Regeringens förslag:</b> Inför ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening skall hänsyn tas till utlänningsens levnadsomständigheter och familjeförhållanden.</p>
--



**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Enligt utredningens bedömning föranleder inte direktivets artikel 17 några författningsändringar.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med utredningens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Svensk Flyktinghjälp (SWERA)* anser att inte bara humanitära utan även religiösa och kulturella hänsyn bör tas inför ett beslut om avslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Inför ett beslut om avslag på en ansökan om familjeåterförening skall, enligt artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet, 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.

Nuvarande bestämmelse som reglerar möjligheten till uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning ger utrymme för beslutande myndighet att göra bedömningar som hänför sig till sådana faktorer av humanitärt slag som anges i artikel 17. För att uppfylla kravet som ställs i direktivet anser dock regeringen att en bestämmelse som tydligt anger att sådana hänsyn skall tas skall införas i utlänningslagen. *SWERA* har framfört att inte bara humanitära utan även religiösa och kulturella hänsyn bör tas inför ett beslut om avslag. Även sådana faktorer kan beaktas vid tillståndsprövningen.

### 6.3.9 Integration

**Regeringens bedömning:** Något krav på att sökanden följer villkor för integration bör inte införas.

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens bedömning avser endast tredjelandsmedborgare.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig i denna fråga.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 7.2 i direktivet om familjeåterförening får medlemsstaterna kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärderna i enlighet med nationell lagstiftning. Någon sådan lagstiftning finns inte i Sverige. Enligt regeringens bedömning bör heller inte något sådant krav införas.

## 6.4 Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

**Regeringens förslag:** Ett ogift barn som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt och som vid ankomsten till Sverige var skild från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe eller som efter ankomsten lämnats ensam skall ha en rätt att återförenas med sina föräldrar i Sverige.

**Utredningens (SOU 2005:15) förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Sveriges advokatsamfund* välkomnar förslaget. *Barnombudsmannen*, *Röda Korset* och *Rädda Barnen* anser att förslaget även bör gälla barn som beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl om återförening inte kan ske i hemlandet. *Röda Korset* anser att ett syskon eller en annan person som kan vara ett viktigt stöd för barnet skall få uppehållstillstånd om föräldrar inte finns eller inte kan spåras. *Barnombudsmannen* anser att ett föräldralöst minderårigt barn eller ett barn vars föräldrar är försvunna skall kunna få uppehållstillstånd för familjeåterförening om barnet har ett äldre syskon som har uppehållstillstånd i Sverige på grund av flyktingstatus eller skyddsbehov eller av humanitära skäl. *Migrationsverket* ställer sig tveksamt till förslaget att ge föräldrar till barn med skyddsbehov samma rätt som föräldrar till barn som är flyktingar. Verket hänvisar till den nya utlänningslagen och det utvidgade begreppet skyddsbehövande. Det kan enligt verket inte uteslutas att en utökad rätt till familjeåterförening i kombination med den föreslagna ändringen av skyddsbegreppet får till följd att fler barn skickas till Sverige i avsikt att bereda väg för resten av familjen. Att barn skickas iväg ensamma till främmande land kan aldrig vara förenligt med barnets bästa. Därför förordas en fakultativ bestämmelse i denna del för att möjliggöra en individuell prövning med beaktande av principen om att familjeåterförening i första hand bör ske i hemlandet.

**Bakgrund:** Familjeåterföreningsdirektivet innehåller vissa bestämmelser som gäller familjeåterförening för flyktingar. I artikel 9.1 anges att dessa bestämmelser skall tillämpas på flyktingar som erkänns av medlemsstaterna. Enligt artikel 9.2 får tillämpligheten av bestämmelserna begränsas till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan.

Av artikel 10.3 framgår att underåriga flyktingbarn som anländer till en medlemsstat utan medföljande vuxen som enligt lag eller sedvana svarar för den underåriga eller som efter ankomsten lämnats 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, dvs. att föräldrarna skall vara beroende av sina barn för sin försörjning. Vidare anges i artikeln att om några föräldrar inte finns eller inte kan spåras, dessa flyktingbarn får ges rätt till återförening med andra legala vårdnadshavare eller annan familjemedlem.

**Skälen för regeringens 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 Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom tilläggsprotokollet av den 31 januari 1967. Definitionen av flykting i utlänningslagen ansluter till 1951 års flyktingkonvention och dess tilläggsprotokoll.

För föräldrar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till ett barn här gäller 2 kap. 4 § första stycket 3 UtIL (5 kap. 3 § första stycket 4 NUtIL). Enligt denna bestämmelse krävs för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas att barnet och föräldern tidigare ingått i samma hushåll. En förälder som vill ha uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett barn här kan också få uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § första stycket 4 UtIL (5 kap. 3 § andra stycket 3 NUtIL) enligt vilken uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som har särskild anknytning till Sverige. Enligt 5 kap. 3 § första stycket 7 NUtIL får uppehållstillstånd dessutom ges till en utlänning som skall utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn. Någon sådan rätt till uppehållstillstånd för föräldrar till underåriga flyktingbarn utan medföljande vuxen som föreskrivs i artikel 10.3 i familjeåterföreningsdirektivet föreligger däremot inte enligt svensk rätt. För att uppfylla kravet i direktivet skall således en särskild bestämmelse med denna innebörd införas i utlänningslagen.

Enligt artikel 10.3 b i familjeåterföreningsdirektivet får familjeåterförening tillåtas för andra än föräldrar till ensamkommande flyktingbarn om föräldrar inte finns eller inte kan spåras. Med andra än föräldrar avses andra legala vårdnadshavare eller anhöriga. I fall då föräldrar saknas bör en helhetsbedömning göras där faktorer som att andra släktingar redan finns i landet eller att det finns andra personer som kan ge stöd får betydelse. Givetvis skall en avvägning ske i varje enskilt fall. I dessa fall är nuvarande regler om annan nära anhörig respektive särskild anknytning till Sverige tillämpliga. Regeringen anser att det inte föreligger skäl till en särskild reglering av dessa fall.

Ett ensamkommande barn som är att anse som skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § UtIL (4 kap. 2 § NUtIL) kan enligt regeringens mening ha ett väl så stort behov av att kunna återförenas med sina föräldrar här i landet som en ensamkommande flykting. Dessutom likställs skyddsbehövande i övrigt i princip med flyktingar i utlänningslagen. Eftersom familjeåterföreningsdirektivet är ett minimidirektiv föreligger inget hinder mot att tillämpa bestämmelserna även för skyddsbehövande i övrigt. *Migrationsverket* ställer sig dock tveksam till detta. Regeringen anser dock, med hänsyn till vad som sagts ovan, att bestämmelsen skall omfatta både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt. Föräldrar till både ensamkommande flyktingbarn och ensamkommande barn som är skyddsbehövande i övrigt skall således ges en rätt till uppehållstillstånd. *Barnombudsmannen, Röda Korset* och *Rädda Barnen* anser att förslaget även bör gälla barn som beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl. I den nya utlänningslagen finns inte någon bestämmelse om uppehållstillstånd av humanitära skäl (i 1989 års lag finns en sådan bestämmelse i 2 kap. 4 § första stycket 5). Istället införs en bestämmelse om att uppehållstillstånd får beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige (5 kap. 6 § NUtIL). Barn som beviljas uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 UtIL eller 5 kap. 6 § NUtIL likställs inte, till skillnad från skyddsbehövande i övrigt, med flyktingar i utlänningslagen. Regeringen anser därför, med hänsyn till

vad Migrationsverket anfört, att dessa inte skall omfattas av rätten till familjeåterförening med föräldrar.

När det gäller möjligheterna till familjeåterförening med kärnfamiljen för en vuxen anknytningsperson som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt skall de allmänna villkoren för familjeåterförening som regeringen föreslår gälla.

## 6.5 Uppehållstillstånd för familjemedlemmar

### 6.5.1 Inresa

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelser om tillstånd till inresa föranleder inte några författningsändringar.

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig i denna fråga.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 13.1 i direktivet om familjeåterförening skall, så snart ansökan om inresa för familjeåterförening har godkänts, den berörda medlemsstaten ge familjemedlemmarna tillstånd till inresa. Den berörda medlemsstaten skall därvid på alla sätt underlätta för dessa personer att erhålla de viseringar som krävs. En utlänning med uppehållstillstånd har rätt att resa in i Sverige enligt 1 kap. 3 § UtlL (2 kap. 4 § NUtlL). Någon visering behövs därför inte. Artikel 13.1 föranleder därför inte några författningsändringar.

### 6.5.2 Uppehållstillstånd oberoende av anknytningspersonens uppehållstillstånd

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelser om rätten att erhålla ett uppehållstillstånd som är oberoende av anknytningspersonen föranleder inte några författningsändringar.

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig i denna fråga.

**Skälen för regeringens bedömning:** Artikel 15.1 föreskriver att make eller ogift partner samt barn som har uppnått myndig ålder har rätt att, efter ansökan, få ett eget uppehållstillstånd som är oberoende av anknytningspersonens senast efter fem års vistelse, under förutsättning att familjemedlemmen inte har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än familjeåterförening. Medlemsstaterna får inskränka beviljandet av det uppehållstillstånd till make eller ogift partner vid upplösning av familjebanden. Artikel 15.3 föreskriver att om personer som rest in i medlemsstaten för familjeåterförening blir änklingar/änkor, skiljer sig, separerar eller om deras släktingar i direkt upp- eller nedstigande led av första graden avlider, får de, efter ansökan, beviljas eget uppehållstillstånd. Medlemsstaterna skall anta bestämmelser som

garanterar att oberoende uppehållstillstånd utfärdas i särskilt ömmande fall. Enligt artikel 15.4 skall villkoren för beviljande av eget uppehållstillstånd och för giltighetstiden för eget uppehållstillstånd fastställas enligt nationell lagstiftning.

En utlänning som ges ett uppehållstillstånd på grund av anknytning erhåller normalt ett permanent uppehållstillstånd som är oberoende av anknytningspersonens uppehållstillstånd direkt. Valmöjligheten mellan tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd är inte reglerad i lag annat än för speciella fall, bl.a. vid snabb anknytning. Av förarbetsuttalanden och praxis framgår dock att permanent uppehållstillstånd beviljas omedelbart om utlänningen avser att bosätta sig här och det inte finns särskilda skäl som talar emot permanent uppehållstillstånd (prop. 1983/84:144 s. 86 ff.). När det gäller uppehållstillstånd på grund av snabb anknytning ges dock ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid första beslutstillfället och detta skall enligt huvudregeln i 2 kap. 4 e § första stycket Util (5 kap. 16 § första stycket NUtil) förnyas endast om förhållandet består. I tredje stycket i nämnda paragrafer anges omständigheter som kan utgöra skäl för undantag från huvudregeln i första stycket. Enligt punkt 1 får uppehållstillstånd, trots att förhållandet har upphört, ges till en utlänning som har särskild anknytning till Sverige. I punkt 2 anges att uppehållstillstånd får beviljas om förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen eller dennes barn utsatts för våld eller kränkningar i förhållandet. Enligt punkt 3 får uppehållstillstånd också ges, trots att förhållandet har upphört, om andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

Svensk rätt uppfyller kraven i artikel 15 och artikeln föranleder därför inte någon författningsändring.

## 6.6 Återkallelse

### 6.6.1 Grund för återkallelse

**Regeringens förslag:** Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats make eller sambo eller person som avser att ingå ett äktenskap eller inleda ett samboförhållande skall kunna återkallas om förhållandet upphört under den tid som tillståndet gäller. Återkallelse skall också kunna ske av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats till utlänningens barn.

**Regeringens bedömning:** Direktivets övriga bestämmelser om återkallelse föranleder inte några författningsändringar.

**Utredningarnas (SOU 2005:14 och SOU 2005:15) förslag och bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Länsrätten i Göteborg*, *Justitiekanslern*, *Domstolsverket*, *Migrationsverket*, *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, *Rädda Barnen*, *Caritas gemensamt med Sveriges Kristna Råd och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* har inte haft något att erinra mot att en sådan bestämmelse

införs. *Sveriges advokatsamfund* och *Riksorganisationen för kvinnojourer* motsätter sig förslaget.

*JO* påpekar att det inte framgår av lagtexten eller motiven i vad mån en återkallelse enligt föreslagna bestämmelsen i betänkandet skall kunna underlåtas när t.ex. omständigheter enligt 2 kap. 4 e § tredje stycket utlänningslagen föreligger. Detta bör klarläggas. *Länsrätten i Göteborg* tror att den föreslagna bestämmelsen om att göra det möjligt att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får liten praktisk betydelse på grund av att ingen kontroll görs under de två år som tidsbegränsade uppehållstillstånd varar. *Länsrätten* anser att det ändå finns fog för en sådan bestämmelse och att den bör införas i en särskild paragraf. *Utlänningsnämnden* påpekar att möjligheten att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under prövotiden i vissa fall inte kan ersätta en minskad kontroll i anknytningsärenden.

*Sveriges advokatsamfund* anser att en möjlig återkallelse av tillståndet innebär att tillståndshavaren, som enligt utredningen i majoriteten av alla fall är en kvinna, i större omfattning riskerar att hamna i ett oacceptabelt beroende till anknytningspersonen. Denna kan som påtryckningsmedel under avsevärd tid hota med att aktualisera frågan om tillståndets upphörande. Förslaget kan, enligt advokatsamfundet, innebära att kvinnor (och barn) utlämnas till en anknytningspersons godtycke under hela den tvååriga prövotiden för att därefter utvisas.

**Bakgrund:** Enligt artikel 6.2. i familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna återkalla ett uppehållstillstånd för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Enligt artikel 16.1 får medlemsstaterna återkalla ett uppehållstillstånd om villkoren i direktivet inte längre är uppfyllda. Enligt artikel 16.2 får medlemsstaterna återkalla ett uppehållstillstånd om det är fastställt att falska eller vilseledande uppgifter eller falska eller förfälskade handlingar har använts eller att tillståndet har erhållits genom vilseledande eller på andra olagliga sätt. Återkallelse får även ske om det är fastställt att 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. Enligt artikel 16.3 får medlemsstaterna återkalla ett uppehållstillstånd om anknytningspersonen inte längre vistas i medlemsstaten och familjemedlemmen ännu inte har rätt till eget uppehållstillstånd.

När uppehållstillstånd får återkallas enligt utlänningslagen framgår av avsnitt 4.2.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** En grund för återkallelse enligt familjeåterföreningsdirektivet är att villkoren inte längre är uppfyllda (art 16.1). Normalt beviljas den anhörige ett permanent uppehållstillstånd men när uppehållstillstånd beviljas i snabbanknytningsärenden tillämpas däremot systemet med uppskjuten invandringsprövning. Syftet med denna ordning är att under en tvåårig prövotid ta ställning till om förhållandet är seriöst och bestående innan permanent uppehållstillstånd beviljas. För att hushålla med resurserna och samtidigt få en mer rationell ärendehantering har Migrationsverket nyligen beslutat ändra praxis så att det första tillståndet i normalfallet gäller i två år i stället för som tidigare i ett år, men med möjlighet till förlängning av tillståndet i ytterligare ett år. På så sätt försvinner ett tillfälle att kontrollera om grunderna för tillståndet består under

prövotiden. Denna kontroll skall enligt regeringens mening ersättas med en sådan återkallelsegrund som anges i artikel 16.1 i direktivet, dvs. Migrationsverket skall ges en möjlighet att återkalla tillståndet under prövotiden om det visar sig att förhållandet upphört under den tid tillståndet gäller. För att detta skall kunna ske krävs ett tillägg till bestämmelserna i 7 kap. 3 § NUtIL om återkallelse av uppehållstillstånd med innebörd att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, som beviljats enligt bestämmelserna för uppskjuten invandringsprövning, får återkallas om förhållandet inte längre består.

*JO* har påpekat att det inte framgår av lagtexten eller motiven i vad mån en återkallelse skall kunna underlåtas när t.ex. omständigheter enligt 2 kap. 4 e § tredje stycket UtIL föreligger. Den nya föreslagna bestämmelsen innebär att återkallelse *får* ske av uppehållstillståndet om förhållandet upphört. Vid bedömningen av om tillståndet i det enskilda fallet *skall* återkallas skall Migrationsverket även ta hänsyn till om de omständigheter som nämns i 2 kap. 4 e § tredje stycket UtIL föreligger. Finner Migrationsverket vid en sådan bedömning att det föreligger omständigheter som innebär att sökande, trots att förhållandet upphört, har rätt till uppehållstillstånd finns det inte heller skäl att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Regeringen anser inte att det fordras något förtydligande i lagtexten i detta avseende.

*Sveriges advokatsamfund* har i sitt remissvar tagit upp en viktig synpunkt, nämligen att kvinnor och barn skulle kunna hamna i ett beroendeförhållande till anknytningspersonen, om de upplevde att de under uppehållstillståndets giltighetstid inte vågade berätta om missförhållanden, av rädsla för att tillståndet skulle återkallas. Regeringen vill återigen framhålla att den föreslagna bestämmelsen innebär att ett tillstånd *får* återkallas, men att det måste göras en bedömning i varje enskilt fall om tillståndet också *skall* återkallas. Migrationsverket har även vid sin bedömning att ta hänsyn till bestämmelserna i 2 kap. 4 e § tredje stycket UtIL (5 kap. 16 § tredje stycket NUtIL) där det bl.a. står att uppehållstillstånd får ges trots att ett förhållande har upphört om förhållandet har upphört främst gå grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan kränkning av sin frihet eller frid. Med hänsyn till detta anser regeringen att de skyddsaspekter som *Sveriges advokatsamfund* lyft fram beträffande kvinnor och barn är tillgodosedda med förslaget och den nuvarande lagstiftningen.

Svensk lagstiftning överensstämmer med bestämmelserna i artikel 6.2 och artikel 16 i direktivet och dessa föranleder därför inte några författningsändringar.

### 6.6.2 Hänsyn inför beslut om återkallelse

<b>Regeringens bedömning:</b> Direktivets bestämmelser om hänsyn inför beslut om återkallelse föranleder inte några författningsändringar.
--

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Svensk Flyktinghjälp* anser att inte bara humanitära utan även religiösa och kulturella hänsyn bör tas inför ett beslut om återkallelse.

**Skälen för regeringens bedömning:** Inför ett beslut om återkallelse av ett uppehållstillstånd för familjeåterförening skall, enligt artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet, 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.

Enligt 7 kap 4 § NUtL skall vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vid en sådan bedömning skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter (punkt 1), om utlänningen har barn i Sverige, och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningens uppehållstillstånd återkallas (punkt 2), utlänningens övriga familjeförhållanden (punkt 3) och hur länge utlänningen har vistats i Sverige (punkt 4). Den svenska regleringen överensstämmer med direktivets bestämmelser om hänsyn inför beslut om återkallelse. Artikel 17 föranleder därför inte några författningsändringar vad gäller hänsyn inför beslut om återkallelse.

## 6.7 Likabehandling

<b>Regeringens bedömning:</b> Direktivets bestämmelser om likabehandling föranleder inte några författningsändringar.
---

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig i denna fråga.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 14 i familjeåterföreningsdirektivet skall anknytningspersonens familjemedlemmar ha samma rätt som anknytningspersonen att få tillträde till utbildning, anställning eller egen företagsamhet samt 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.

Kraven på likabehandling i familjeåterföreningsdirektivet innebär att anknytningspersonen och familjemedlemmen skall behandlas lika. Den som beviljas uppehållstillstånd för familjeåterförening beviljas i



normalfallet ett permanent uppehållstillstånd och blir därmed likställd med anknytningspersonen. Är det fråga om ett uppehållstillstånd inom ramen för uppskjuten invandringsprövning ges emellertid ett tidsbegränsat tillstånd. Med enbart tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs i normalfallet arbetstillstånd för att få tillträde till arbetsmarknaden. När det gäller tidsbegränsat uppehållstillstånd i familjeåterföreningsärenden ges emellertid automatiskt ett arbetstillstånd och familjemedlemmen får därför även i dessa fall samma tillträde till arbetsmarknaden som anknytningspersonen har. Även i övrigt är familjemedlemmen likställd med anknytningspersonen. Enligt regeringens bedömning är därför inte någon författningsändring nödvändig för att familjeåterföreningsdirektivets bestämmelser om likabehandling skall vara uppfyllda. De fakultativa bestämmelserna i artikel 14 bör inte heller föranleda några författningsändringar.

## 6.8 Handläggning av ansökan om familjeåterförening

### 6.8.1 Behörighet att ansöka om familjeåterförening

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelser om behörighet att ansöka om familjeåterförening föranleder inte några författningsändringar.

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig i denna fråga.

**Skälen för regeringens bedömning:** I artikel 5.1 i familjeåterföreningsdirektivet anges att medlemsstaterna avgör vem som är behörig att ansöka om familjeåterförening (anknytningspersonen eller familjemedlemmen). Bestämmelser om vem som kan ansöka om uppehållstillstånd finns i 2 kap. 5 § UtIL (5 kap. 18 § NUtIL). Enligt nämnda bestämmelse är det den som önskar få uppehållstillstånd i Sverige, dvs. familjemedlemmen, som är behörig att ansöka härom. Någon författningsändring är därför inte nödvändig.

### 6.8.2 Beslutsunderlaget

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelser om beslutsunderlag föranleder inte några författningsändringar.

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Barnombudsmannen* anser att familjeåterförening även skall vara möjlig om skriftlig dokumentation och/eller resehandlingar saknas. Att omöjliggöra familjeåterförening för barn som själva eller vars föräldrar inte har någon rimlig möjlighet att skriftligen bevisa sitt släktskap är inte humant. Samtliga ansökningar om familjeåterförening med barn bör behandlas enligt de gynnsammare reglerna som föreslås för flyktingar.

**Skälen för regeringens bedömning:** I artikel 5.2 i familjeåterföreningsdirektivet anges att en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening skall åtföljas av skriftliga bevis för familjebanden och för att villkoren i artiklarna 4 (släktskap) och 6 (allmän ordning och säkerhet) eller – i förekommande fall – 7 (försörjningskravet) eller 8 (vistelsetid m.m.) är uppfyllda samt bestyrkta kopior av familjemedlemmarnas resehandlingar. Vidare anges att samtal får hållas med anknytningspersonen och familjemedlemmarna i syfte att styrka familjebanden om det är lämpligt.

Vid handläggning av ärenden om uppehållstillstånd gäller förvaltningslagen (1986:223). Dessutom finns vissa specialbestämmelser om handläggningen av ärenden enligt utlänningslagen i 11 kap. UtlL (13 kap. NUtlL).

Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har, i enlighet med officialprincipen, en utredningsplikt som innebär att ett ärende skall utredas så som dess beskaffenhet kräver. Det ankommer även på sökanden att medverka i utredningen. Beslutsmyndigheten brukar i anknytningsärenden infordra pass- och andra identitetshandlingar. Lämpligt underlag för en prövning av om utlänningskraven för uppehållstillstånd med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (artikel 6) är utdrag ur svenskt misstanke- eller belastningsregister, se även avsnitt 6.8.4. Migrationsverket har enligt nuvarande lagstiftning befogenhet att inhämta sådana utdrag.

Beslutsmyndigheten kan, enligt förvaltningslagens bestämmelser, tillämpa muntlig handläggning för att inhämta underlag inför ett beslut om uppehållstillstånd. Normalt förekommer intervjuer på utlandsmyndigheten av den anhörige som åberopar anknytning som grund för ansökan. Se vidare avsnitt 6.8.3. Sammantaget gör regeringen bedömningen att någon författningsändring inte krävs för att uppfylla direktivets krav vad gäller beslutsunderlaget.

*Barnombudsmannen* anser att familjeåterförening även skall vara möjlig om skriftlig dokumentation och/eller resehandlingar saknas. Utredningsplikten innebär som nämnts att ett ärende skall utredas som dess beskaffenhet kräver. Härav följer att en viss flexibilitet skall iakttas när det gäller kravet på beslutsunderlag. Eftersom direktivet är ett minimidirektiv föreligger inga hinder mot att behålla förmånligare bestämmelser i nationell lag.

### 6.8.3 Muntlig handläggning

<b>Regeringens bedömning:</b> En särskild bestämmelse om muntlig handläggning i anknytningsärenden bör inte införas.
--

**Utredningens (SOU 2005:14) förslag:** Utredningen föreslog att en bestämmelse om muntlig handläggning i anknytningsärenden skulle tas in i utlänningslagen.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Ambassaden i*

*Bangkok, Ambassaden i Moskva, Ambassaden i Nairobi, Rädda Barnen, Caritas gemensamt med Sveriges Kristna Råd och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* tillstyrker förslaget.

*Domstolsverket (DV), Riksdagens ombudsmän, Svensk flyktinghjälp (SWERA) och Utlänningsnämnden (UN)* ifrågasätter behovet av att införa en bestämmelse i utlänningslagen om muntlig handläggning med hänsyn till att 14 § förvaltningslagen redan gäller. *DV* anför att kravet på ökad muntlighet infördes genom prop. 1999/2000:43 s. 38. Det är dock inte fråga om någon lagfäst muntlighet. Vidare konstaterar *DV* att Sverige inte som de flesta andra länder kräver att exempelvis försörjningen skall vara tryggad. I stället är prövningen inriktad på att förhållandet är seriöst och att särskilda skäl inte talar mot förhållandet. *DV* anser att så länge prövningen har denna inriktning bör inte en särskild bestämmelse om muntlighet införas utan förvaltningslagens, främst 14 §, regler tillämpas. Skulle en ändring av inriktningen ske i framtiden bör det finnas utrymme i det läget att öka det skriftliga inslaget i handläggningen. *UN* avstyrker bestämt från införande av en sådan regel då den frågan redan regleras av 14 § förvaltningslagen. *UN* påpekar att denna bestämmelse redan fanns då uttalandena i prop. 1999/2000:43 och bet. 1999/2000:SfU9 gjordes om utökad muntlighet i anknytningsärenden. Detta föranledde inte några justeringar i lagtexten. *UN* föreslår att uttalandena nyanseras med nya uttalanden av riksdagen. Om regeringen bedömer att det inte är möjligt menar nämnden att en bestämmelse som reglerar beslutsmyndighetens utredningsansvar bör föras in i utlänningslagen. *UN* uttrycker oro för ett minskat inslag av muntlighet i utredningar. *Sveriges advokatsamfund* anser att ett avslag på tillståndsansökan i anknytningsärenden aldrig bör förekomma, annat än i uppenbara fall, utan att detta föregås av en muntlig utredning eller att anknytningspersonen och sökanden ges tillfälle att yttra sig muntligen. *Röda Korset* anser i huvudsak att muntliga utredningar skall göras i snabbanknytningsärenden, men att undantag kan göras i ärenden där positivt beslut övervägs och risken för våld och kränkningar är minimal. Både *Röda Korset* och *SWERA* anser att valet av utredningsform inte ska vara beroende av arbetsbelastningen på Migrationsverket.

**Skälen för regeringens bedömning:** Handläggningsutredningen konstaterar i sitt betänkande att man vid analysen av den nuvarande seriositetsprövningen och det underlag som med gällande bestämmelser krävs för denna inte funnit några alternativ som helt kan ersätta de muntliga och skriftliga utredningar som görs i dag. Utredningen föreslår att inriktningen på utredningarna som ofta är ganska detaljrika med bl.a. omfattande utfrågningar om parternas släktförhållanden i viss mån bör ändras. Enligt utredningen bör i stället utredningarna göras mer flexibla och inriktas mer på att få fram de uppgifter som är direkt avgörande för bedömningen av om förhållandet är seriöst. Det gäller t.ex. att man i högre grad koncentrerar utredningen på att ta reda på vad parterna känner till om varandras mer näraliggande personliga förhållanden och vilka gemensamma framtidsplaner parterna har. Regeringen delar den uppfattning som framförts i utredningen.

Handläggningsutredningen har vidare funnit att ökade krav på muntlighet har visat sig fördröja hanteringen av anknytningsärenden i stor utsträckning och kommit att bli den största orsaken till att

handläggningstiderna ökat kraftigt. Anledningen är att Migrationsverket tvingas ha muntlig utredning i de flesta ärenden även om man i många fall – företrädesvis i ärenden där positivt beslut övervägs – bedömer att det skriftliga underlaget är tillräckligt för att kunna fatta beslut. Muntligheten har på så sätt blivit ett formellt krav som i många fall inte tillför ärendet några avgörande uppgifter för bedömningen av förhållandet. Verkets erfarenheter visar också att det ökade kravet på muntliga utredningar med anknytningspersoner inte i nämnvärd utsträckning har påverkat möjligheterna att upptäcka sådana omständigheter som kan vara ett hot mot den sökande.

Regeringen anser att det är viktigt att utredningarna i den här typen av ärenden bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt utan att kravet på rättssäkerhet åsidosätts. Det är därför naturligt att den handläggande myndigheten själv får bestämma om och i vilken utsträckning olika handläggningssätt skall utnyttjas. Genom att låta Migrationsverket och utlandsmyndigheterna avgöra om ett ärende kan avgöras på det skriftliga underlaget eller om muntlig utredning krävs, uppnås ett bättre resursutnyttjande som innebär att handläggningen kan bli både snabbare och mer effektiv. De förarbetsuttalanden som redogjorts för under avsnitt 4.3.1, och som kommenterats av bl.a. *DV* och *UN*, har kommit att tolkas som att det är i det närmaste obligatoriskt med muntlig handläggning i anknytningsärenden. Något stöd i lag för en sådan tolkning finns dock inte. Med hänsyn till att det är förvaltningslagens bestämmelser om muntlig handläggning som gäller hos Migrationsverket och utlandsmyndigheterna finns det redan idag möjlighet för verket och utlandsmyndigheterna att besluta om muntlig handläggning skall förekomma i ett visst ärende eller inte.

Regeringen anser därför, i likhet med *DV* och *UN*, att det saknas skäl att införa en särskild bestämmelse i utlänningslagen om muntlig handläggning i anknytningsärenden.

Några av remissinstanserna, *UN*, *Sveriges advokatsamfund*, *Röda Korset* och *SWERA*, har uttryckt oro över att ett införande av en uttrycklig lagregel om minskad muntlig handläggning eventuellt skulle kunna äventyra kvalitén på utredningarna och besluten. Både *Röda Korset* och *SWERA* anser att valet av utredningsform inte skall vara beroende av arbetsbelastningen på Migrationsverket. Regeringen instämmer i att valet av utredningsform ytterst skall styras av karaktären på ärendet och inte av arbetsbelastningen hos den beslutande myndigheten. Migrationsverket och utlandsmyndigheterna, i likhet med andra förvaltningsmyndigheter, är underkastade bestämmelserna i förvaltningslagen och har att beakta vad som där föreskrivs om handläggningen av enskilda ärenden.

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

#### 6.8.4 Kontroll i misstanke- och belastningsregister

**Regeringens bedömning:** Den registerkontroll av anknätningspersoner i ett s.k. snabbanknättningsärende som sker idag bör utökas till att omfatta också barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken. Frågor om sådan kontroll och vilka brott som en registerkontroll skall omfatta regleras av regeringen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen anser i likhet med de flesta remissinstanserna att Handläggningsutredningens förslag om att Migrationsverket skall utöka slagningen i belastnings- och misstankeregistren till att omfatta samtliga anknätningspersoner är ett effektivt sätt att i handläggningen av anknätningsärenden få fram nödvändig information om anknätningspersonen. Handläggningsutredningen har även föreslagit att utdraget från belastningsregistret skall omfatta påföljd för barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken. I likhet med remissinstanserna anser regeringen att denna ändring bör genomföras. Denna ändring och de övriga ändringar som regeringen bedömer nödvändiga kommer att ske inom ramen för ändringar i förordningen (1999:1134) om belastningsregister och i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

#### 6.8.5 Inlämnande av ansökan

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelser om inlämnande av ansökan om familjeåterförening föranleder inte några författningsändringar

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Svenska Röda Korset anser att en ansökan om familjeåterförening skall kunna initieras i Sverige.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 5.3 i familjeåterföreningsdirektivet skall en ansökan om familjeåterförening lämnas in när sökanden vistas utanför den stat anknätningspersonen vistas i. Undantag får medges i lämpliga fall.

Enligt 2 kap. 5 § första stycket UtlL (5 kap. 18 § NUtlL) skall en utlänning som vill ha uppehållstillstånd ha utverkat ett sådant före inresan till Sverige. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan. I paragrafen medges dock undantag i vissa angivna situationer bl.a. för den som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd och önskar förlänga tillståndet eller om det annars föreligger synnerliga skäl. Undantag från huvudregeln kan också medges för personer som har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige om det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att där ge in sin ansökan. Sammantaget gör regeringen bedömningen att svensk lagstiftning uppfyller kraven i artikel 5.3 i familjeåterföreningsdirektivet. Någon författningsändring är därför inte nödvändig.

## 6.8.6 Handläggningstid

**Regeringens bedömning:** Ett beslut med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening skall meddelas sökanden senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in. Beslutet får meddelas senare om det föreligger särskilda skäl. Bestämmelser med denna innebörd skall införas i utlänningsförordningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 5.4. i familjeåterföreningsdirektivet skall beslut med anledning av en ansökan om familjeåterförening meddelas sökanden snarast och senast nio månader från det att ansökan lämnats in. Om prövningen av ansökan är av komplicerad natur får fristen i undantagsfall förlängas.

Varken utlänningslagen eller utlänningsförordningen innehåller någon bestämmelse om att beslut med anledning av en ansökan om familjeåterförening skall fattas inom en viss tid. Med hänsyn till det krav som uppställs i familjeåterföreningsdirektivet måste därför en bestämmelse införas som anger att en sökande skall underrättas om ett beslut med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom nio månader från det att ansökan lämnades in.

Enligt familjeåterföreningsdirektivet får tiden i undantagsfall förlängas om prövningen av ansökan är av komplicerad natur. Enligt regeringens bedömning skall tiden kunna förlängas om det föreligger särskilda skäl. En förlängning av fristen skall t.ex. kunna medges om sökanden inte i tid ger in erforderligt beslutsunderlag, om beslutande myndighet trots förelägganden inte får in begärt underlag eller om sökanden på annat sätt inte har medverkat i handläggningen av ärendet. En annan situation som kan innebära en förlängning av tidsfristen är att det rör sig om en komplicerad utredning där t.ex. frågor som rör allmän ordning eller säkerhet aktualiseras.

En bestämmelse om handläggningsfrist kan införas på förordningsnivå och regeringen har för avsikt att besluta om en ändring i utlänningsförordningen som tillgodoser det krav som ställs upp i direktivet.

## 6.8.7 Skriftlig beslutsunderrättelse

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelse om skriftlig beslutsunderrättelse föranleder inte några författningsändringar

**Utredningens (SOU 2005:15) förslag:** Utredningen föreslår att en bestämmelse som anger att underrättelser om beslut om uppehållstillstånd skall vara skriftliga.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig över förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** I artikel 5.4 i familjeåterföreningsdirektivet uppställs krav på att en underrättelse i ett beslut med anledning av en ansökan om familjeåterförening skall vara skriftlig. Att ett beslut om uppehållstillstånd skall vara skriftligt följer av 11 kap. 3 § andra stycket UtIL (13 kap. 10 § första stycket NutIL). Någon författningsändring för att uppfylla direktivets krav behövs således inte.

### 6.8.8 Motivering av beslut

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelser om motivering av beslut föranleder inte några författningsändringar

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig i denna fråga.

**Skälen för regeringens bedömning:** I artikel 5.4 i familjeåterföreningsdirektivet uppställs krav på att beslut med anledning av en ansökan om familjeåterförening skall vara motiverade. I 11 kap. 3 § UtIL (13 kap. 10 § NUtIL) anges att ett beslut i fråga om uppehållstillstånd alltid skall innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet (se prop. 1996/97:25 s. 203 ff.). Någon författningsändring för att uppfylla direktivets krav behövs således inte.

### 6.8.9 Överskridande av handläggningsfristen

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelser om överskridande av handläggningsfristen föranleder inte några författningsändringar

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens ombudsmän (JO)* delar inte bedömningen att den kontrollfunktion som JO och Justitiekanslern (JK) har uppfyller de krav som familjeåterföreningsdirektivet uppställer såvitt avser följderna av att niomånadersfristen inte har iakttagits. JO hänvisar bl.a. till att han inte har någon säker möjlighet att få kännedom om när en överträdelse skett.

**Skälen för regeringens bedömning:** I artikel 5.4 i direktivet anges att medlemsstaterna i nationell rätt skall reglera följderna av att niomånadersfristen inte iakttagits.

JO utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12 kap. 6 § regeringsformen). JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden (1 § lagen 1986:765 med instruktion för Riksdagens ombudsmän, JO-instruktionen). Under JO:s tillsyn står bl.a. statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och andra som innehar tjänst eller uppdrag som innebär myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses utövande av befogenhet att för enskilda bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. JO utövar således tillsyn över Migrationsverkets verksamhet. Tillsynen bedrivs dels genom prövning av klagomål från allmänheten, dels genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner påkallade (5 § JO-instruktionen). JO:s granskning kan t.ex. utmyнна i ett kritiskt uttalande mot beslutande myndighet eller tjänsteman eller i en anmälan om disciplinärt förfarande mot en enskild tjänsteman. Åtal kan också väckas mot en befattningshavare för tjänstefel. Staten kan därutöver åläggas

skadeståndsansvar för felaktig myndighetsutövning enligt skadeståndslagen (1972:207).

JK utövar tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åtaganden (1 § lagen 1975:1339 om Justitiekanslerns tillsyn). Under JK:s tillsyn står statliga myndigheter, kommunala myndigheter och andra myndigheter som inte är statliga. Även tjänstemän och andra befattningshavare vid myndigheter samt andra som innehar tjänst eller uppdrag som innebär myndighetsutövning omfattas av JK:s tillsyn. Som ett led i sin tillsynsverksamhet genomför JK inspektioner vid myndigheter.

En jämförelse med förhållandena på andra områden inom statsförvaltningen som rör myndighetsutövning mot enskild visar att det finns bestämmelser om iakttagande av handläggningsfrister på olika områden. I brottmål med häktad skall t.ex. dom meddelas inom en vecka (30 kap. 7 § rättegångsbalken) och inom socialtjänsten skall ärenden som rör skydd för barn handläggas skyndsamt och utredningen vara klar senast inom fyra månader (11 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Skulle dessa frister inte iakttas kan de sanktioner inträda som redovisats ovan.

Mot denna bakgrund anser regeringen, även med beaktande av vad JO har anfört, att det inte är nödvändigt att införa någon författningsreglerad sanktionsmöjlighet för fall då niomånadersfristen inte iakttas. JO:s och JK:s kontrollfunktioner får anses uppfylla direktivets krav i denna del. Om det skulle visa sig att den verksamhet som JO och JK bedriver inte är tillräcklig för att Sverige skall anses uppfylla sina åtaganden enligt direktivet får naturligtvis nya överväganden göras.

#### 6.8.10 Barns bästa

<b>Regeringens bedömning:</b> Direktivets bestämmelser om barns bästa föranleder inte några författningsändringar
---

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Har inte särskilt yttrat sig över bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 5.5 i familjeåterföreningsdirektivet skall vid prövning av en ansökan vederbörlig hänsyn tas till att underåriga barns bästa skall komma i främsta rummet.

I 1 kap. 1 § andra stycket UtIL (1 kap. 10 § NUtIL) anges att i fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Regeringen anser att artikel 5.5 i direktivet är uppfylld genom nämnda bestämmelse. Någon författningsändring är därför inte påkallad.



### 6.8.11 Familjeåterförening för flyktingar

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelser om förfarandet vid ansökan om familjeåterförening för flyktingar föranleder inte några författningsändringar

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Röda Korset* finner det tillfredsställande att särskild hänsyn tas till de svårigheter flyktingar och andra skyddsbehövande kan ha när det gäller att presentera dokument som styrker ställningen som familjemedlem och att detta inte ensamt läggs till grund för ett avslag. Det måste även finnas utrymme för flexibilitet för andra kategorier, t.ex. personer som har en anhörig i Sverige som beviljats tillstånd av humanitära skäl.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 11.1 i familjeåterföreningsdirektivet gäller samma förfarandebestämmelser för flyktingar som ansöker om familjeåterförening som för andra tredjelandsmedborgare. Av artikel 11.2 följer dock att flyktingar skall behandlas gynnsammare än andra om dessa inte kan styrka familjebanden med offentliga handlingar. Även andra bevis för familjebanden skall då beaktas och ett avslagsbeslut får inte uteslutande grunda sig på avsaknad av skriftlig bevisning.

Som redogjorts för under avsnitt 6.8.2 sker redan enligt nuvarande ordning en allsidig prövning av ansökningar i tillståndsärenden och både skriftlig och muntlig utredning ingår. Den möjlighet till flexibilitet i ärenden som inte rör flyktingar som *Röda Korset* efterfrågar finns således. Om en anhörig ansöker om uppehållstillstånd för familjeåterförening med en anknytningsperson som är flykting kommer eventuell avsaknad av dokument som styrker ställningen som familjemedlem inte uteslutande att läggas till grund för ett avslag. Regeringen anser med hänsyn härtill att någon författningsändring inte är påkallad för att uppfylla direktivets krav om gynnsammare behandling av flyktingar. Enligt artikel 9.2 får medlemsstaterna begränsa tillämpningen av detta kapitel till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan. Artikel 9.2 föranleder inte någon författningsändring.

### 6.8.12 Effektivare handläggning av snabbanknytningsärenden

Handläggningsutredningen har i sitt betänkande fört fram ytterligare förslag för att effektivisera förfarandet vid ansökan och utredning om uppehållstillstånd på grund av snabb anknytning. De förslag som föranleder ändringar i lag eller förordning har behandlats i avsnitt 6.6.1, 6.8.3 och 6.8.4. De förslag som i övrigt har förts fram är följande:

- Mer enhetliga rutiner för mottagning och registrering av ansökningar skapas vid utlandsmyndigheterna och Migrationsverkets enheter. Detta för att man skall få bättre kontroll på ärendeflödet och för att man på ett korrekt sätt skall kunna mäta och jämföra handläggningstider.

- Hög och jämn kvalitet i utredningarna och besluten tillförsäkras genom att Utrikesdepartementet och Migrationsverket ytterligare intensifierar utbildningen av personalen samt ger tydliga anvisningar om vilka krav som ställs på verksamheten.
- Åtgärder vidtas för att förenkla hanteringen av andra ärenden inom tillståndsområdet för att frigöra resurser för de mest angelägna arbetsuppgifterna.
- Bättre styrning, ledning och uppföljning av verksamheten skapas för att man skall få ett mer effektivt utnyttjande av resurserna och mer enhetlig tillämpning i verksamheten.

Regeringen, i likhet med remissinstanserna, är positiv till inriktningen av de förslag utredningen presenterar. Regeringen anser att det är väsentligt att handläggningen blir effektivare och att handläggningstiden förkortas hos de handläggande myndigheterna.

## 6.9 Rättslig prövning

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelser om rättslig prövning i ärenden om familjeåterförening föranleder inte några författningsändringar.

**Utredningens (SOU 2005:15) bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Juridiska Fakulteten vid Stockholms Universitet* anför att rätten till domstolsprövning av negativa beslut måste finnas även under en period då man avvaktar Utlänningsnämndens avskaffande för att uppnå förenlighet med direktivet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 18 i familjeåterföreningsdirektivet skall, om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om utvisning beslutas, anknytningspersonen och/eller dennes familjemedlemmar ha rätt att ansöka om rättslig prövning. Formerna och behörigheten för utövandet av denna rätt skall fastställas av medlemsstaterna.

Det är Migrationsverket som prövar en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening i första instans. Det är också Migrationsverket som i förekommande fall återkallar ett uppehållstillstånd. Beslut om utvisning kan fattas av Migrationsverket, eller om det är fråga om utvisning på grund av brott, av allmän domstol.

Författningsförslagen i denna lagrådsremiss föreslås träda i kraft efter det att den nya instans- och processordningen har trätt i kraft. I detta avsnitt redogörs därför endast för bestämmelser i den nya utlänningslagen. Enligt 14 kap. 3 § NUtIL kan Migrationsverkets beslut överklagas till en migrationsdomstol om beslutet innebär avvisning, utvisning, avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller återkallelse av ett uppehållstillstånd. Migrationsdomstolens beslut kan överklagas till Migrationsöverdomstolen (16 kap. 9 § NUtIL), dock inte beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av polismyndigheten. Särskilda regler skall enligt 14 kap. 11-13 §§ NUtIL gälla för säkerhetsärenden.

Med säkerhetsärenden skall enligt 1 kap. 9 § NUtIL förstås sådana ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att en utlänning skall avvisas eller utvisas, att en ansökan om uppehållstillstånd skall avslås eller att ett uppehållstillstånd skall återkallas. Beslut i säkerhetsärenden får istället för till migrationsdomstol överklagas till regeringen enligt 14 kap. 11 § NUtIL. Innan regeringen avgör ärendet skall dock Migrationsöverdomstolen hålla förhandling, om det inte är uppenbart onödigt. Enligt motiven torde förhandling kunna underlåtas endast om utlänningen inte befinner sig i landet. Domstolen skall sedan med eget yttrande – ”över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet” - lämna ärendet vidare till regeringen, som är andra och sista instans.

Enligt den nya lydelsen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll skall beslut om utvisning enligt den lagen meddelas av Migrationsverket som första instans. Migrationsverkets beslut om utvisning får överklagas till regeringen (ny lydelse av 2 a § lagen om särskild utlänningskontroll i enlighet med betänkandet 2004/2005:SfU17, rskr. 2005/06:1). Vid överklagande skall dock handlingarna i ärendet lämnas över till Migrationsöverdomstolen, som skall hålla förhandling i ärendet. Domstolen skall därefter med ett eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen.

Allmän domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott kan överklagas enligt de bestämmelser i rättegångsbalken som gäller för överklagande i brottmål. Sammantaget gör regeringen bedömningen att några författningsändringar inte behövs för att tillgodose direktivets krav på rätt till rättslig prövning.

## 7 DNA i familjeåterföreningsärenden

### 7.1 Allmänt om DNA-analys

#### 7.1.1 Syftet med DNA-analys

En förutsättning för att rätten till återförening enligt de olika regelverken ovan skall kunna utövas, är att släktskapet kan bevisas. I vissa länder försvåras dock detta av att t.ex. folkbokföringen är bristfällig och ID-handlingarna inte tillförlitliga. Beslutsunderlaget blir då ofta undermåligt, men för att inte omöjliggöra familjeåterförening i dessa fall ställs ofta ett lägre beviskrav än annars vid släktskapsutredning. I SOU 2002:13 konstaterar Anhörigkommittén att detta förhållande inte är tillfredsställande, inte minst mot bakgrund av att det visat sig att det inte sällan kommer barn till Sverige för att återförenas med personer som i verkligheten inte är deras föräldrar. Det har hänt i dessa fall att socialtjänsten har fått ta hand om barnen och placera dem i familjehem.

I SOU 2002:13 föreslår Anhörigkommittén att det för barns bästa införs en möjlighet att på statens bekostnad använda sig av DNA-analys för att styrka ett påstått släktskap mellan sökanden och en person eller två personer i Sverige i ett barn-förälderförhållande. Analysen skall vara frivillig och skall göras när tillräcklig utredning om släktskapsförhållandet inte kan erhållas på annat sätt. Ytterligare en

anledning att införa en möjlighet att erbjuda DNA-analys är enligt Anhörigkommittén att samma beviskrav bör kunna gälla för återföreningar mellan barn och föräldrar som mellan andra familjemedlemmar.

### **7.1.2 Vad är DNA?**

DNA (deoxyribo nucleic acid) är den kemiska benämningen på vår arvs massa, bäraren av våra gener. Hälften av en persons kärnbärande DNA ärvs från respektive förälder. DNA-molekylen består av två sammanbundna strängar som är uppbyggda av fosfat och socker samt de fyra olika baserna adenin (A), tymin (T), cytosin (C) och guanin (G). På fackspråk kallas dessa baser för nukleotider eller kvävebaser. De två strängarna vrider sig om varandra, därav uttrycket DNA-spiral eller DNA-helix. De två strängarna är varandras komplement då ett A i den ena strängen alltid motsvaras av ett T i den andra och ett C i den ena av strängen ett G i den andra. Arvs massan består av ungefär 3 miljarder sådana baspar. Mycket förenklat uttryckt är det kombinationen av basernas ordningsföljd längs DNA-molekylen som bestämmer egenskaperna hos en individ (Lagrådsremiss den 7 juli 2005 Utvidgad användning av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen m.m., s. 10).

### **7.1.3 Vad kan en DNA-analys i familjeåterföreningsärenden visa?**

DNA-analysen är inriktad på de områden som varierar mycket mellan olika individer. De delar av DNA-molekylen som idag analyseras som standardmetod på de allra flesta kriminaltekniska – men även rättsgenetiska – DNA-laboratorier kallas STR-områden (short tandem repeats). Dessa områden har såvitt man känner till ingenting att göra med en persons synliga egenskaper, såsom utseendet, eller karaktäregenskaper (se lagrådsremiss ovan).

Genom en DNA-analys kan bl.a. sannolikheten för att en viss person är mor eller far till ett barn beräknas. Metoderna för att fastställa faderskap eller moderskap skiljer sig något åt rent tekniskt, men det går att dra samma typ av slutsatser och tillförlitligheten i sannolikhetsberäkningen är lika hög i båda fallen. Det är således möjligt att utesluta moderskap eller faderskap med samma grad av säkerhet. Vid fastställandet av om någon är mor eller far till ett visst barn jämförs sannolikheten för att den presumtiva fadern eller modern är barnets förälder jämfört med en annan okänd man eller kvinna, vars värden motsvarar populationen i övrigt. En man eller kvinna som saknar de egenskaper som ett barn med säkerhet har fått från sin far eller mor kan uteslutas som möjlig förälder. Möjligheten att utesluta en person ökar ju fler markörsystem som ingår i undersökningen.

För att bevisa biologiskt släktskap var man fram till början av 1900-talet hänvisad till att jämföra yttre kännetecken mellan barnen och de utpekade männen, bl.a. näsans eller munnens form. De första genetiska undersökningarna i faderskapsärenden i Sverige utfördes under mitten av 1920-talet. Undersökningarna byggde på det förhållandet att man med

hjälp av tester av blod kan dela in personer i olika grupper beroende på vilka blodegenskaper de bär på och att de påvisade blodgrupperna ärvs med ett anlag från varje förälder. År 1991 började DNA-analyser användas i vissa fall, och sedan år 1994 är faderskapsundersökningarna helt baserade på DNA-analyser (prop. 2004/05:137 Assisterad befruktning och föräldraskap, s. 50).

#### **7.1.4 Sannolikhetsberäkningen och resultatet av en DNA-analys**

En genomförd DNA-analys kan med hög säkerhet utvisa genetiska samband mellan olika personer. I släktutredningar som gäller barn-förälderförhållande uppgår sannolikhetsberäkningen till minst 99,99 procent. Det innebär att av t.ex. 10 000 felaktigt utpekade fäder, kan alla utom en uteslutas. Det blir således en säkrare statistisk värdering av faderskaps sannolikheten för en icke-utesluten man än med de metoder som tidigare har använts. Det går inte att positivt visa att någon är far genom DNA-prov. I praktiken är det dock den slutsatsen som kan dras med hänsyn till att uteslutningskapaciteten och sannolikhetsberäkningen enligt ovan är så omfattande. Enligt praxis vid Rättsmedicinalverkets rättsgenetiska avdelning, som gör DNA-analyserna i t.ex. faderskaps-ärenden, förutsätter ett utlåtande om att en viss man är barnets far i de allra flesta fall en sannolikhet på minst 99,99 procent (prop. 2004/05:137, s. 51).

Detta gäller dock under förutsättning att inte någon annan nära släkting till modern eller fadern kan vara barnets förälder. Nära släktingar har högre sannolikhet för likheter i DNA-profilen än obesläktade individer. Det innebär att man alltid måste beakta möjligheten att en nära släkting avsatt DNA-profilen. Med nära släkting menas allmänt förälder, barn, helsyskon, halvsyskon, mor- och farförälder, kusin, far- och morbror, faster och moster samt syskonbarn. Enäggstvillingar har alltid identiska DNA-profiler. (Lagrådsremiss den 7 juli 2005, Utvidgad användning av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen m.m., s 12). För att i sådant fall kunna utesluta den som inte är far kan man genom en utförligare utredning, numera inom ramen för samma ärende enligt uppgift från Rättsgenetiska avdelningen inom Rättsmedicinalverket, nå ett tydligare resultat i sannolikhetsberäkningen.

#### **7.1.5 Familjeåterförening och DNA-analys i vissa nordiska länder**

##### *Lagstiftning*

I flera nordiska länder kan DNA-analyser användas vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

I den finska utlänningslagen infördes år 2000 bestämmelser, 65 och 66 §§, om DNA-prov i vissa fall vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Enligt dessa kan Utlänningsverket, den finska motsvarigheten till Migrationsverket, i vissa fall ge sökanden och en familjemedlem som lagligen vistas i Finland tillfälle att genom DNA-analys som betalas av staten styrka det påstådda släktskapsförhållandet.

En förutsättning för erbjudandet är att det inte går att på annat sätt få fram tillräcklig utredning om de biologiska familjebanden. Ytterligare ett villkor är att det är möjligt att få fram väsentliga bevis om släktskapsbanden. Utlänningsverket har en skyldighet att ge information till en part om syftet med och karaktären av en DNA-analys och vilka följder och risker som är förknippade med analysen. Som familjemedlem anses make/maka och under vissa förutsättningar sambo till en i Finland bosatt person samt ogifta barn under 18 år vars vårdnadshavare är den i Finland bosatta personen. Om den person som är bosatt i Finland är ett minderårigt barn, är barnets vårdnadshavare familjemedlem. Analysen förutsätter att den som undersöks har gett sitt skriftliga samtycke. De uppgifter som kommer fram i samband med analysen, får inte användas för andra ändamål än för utredande av det släktskapsförhållande på vilket ansökan om uppehållstillstånd grundas och som omfattas av parternas samtycke. När ärendet har avgjorts skall proven och uppgifterna om DNA-profilen förstöras.

I den danska utlänningslagen (udlændingeloven) finns också en bestämmelse, 40 § c, om DNA-undersökning i syfte att utreda släktskapsförhållanden. Om det inte går att få fram tillräcklig utredning om släktskapsförhållandet på annat sätt, kan utlänningsmyndigheterna kräva att sökanden och den som sökanden uppgett som familjemedlem undergår en DNA-analys i syfte att fastställa släktskapsförhållandet. Det är den danska staten som bekostar analyserna. Om testet visar att parterna har lämnat oriktiga uppgifter i ansökan kan de dock krävas på ett belopp som motsvarar kostnaden för testet.

Enligt riktlinjer som utfärdats av Utländingsdirektoratet, den norska motsvarigheten till Migrationsverket, erbjuds DNA-analys efter prövning i det enskilda fallet när utlänningsmyndigheterna menar att det föreligger tvivel om att den uppgivna familjereaktionen är korrekt (t.ex. därför att sökanden lämnat ofullständiga eller motstridiga uppgifter). En förutsättning för erbjudandet är att övriga villkor för familjeåterförening har uppfyllts (Utländningsdirektoratet, Retningslinjer for DNA-analyse i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse i familiegjennforeningsøyemed, Rundskriv UDI 2003-031 OPA, s. 2).

### *Projekt och utvärderingar*

I Finland har en utvärdering gjorts av antalet DNA-analyser som erbjudits under första året efter bestämmelsernas införande. År 2000 erbjöds 50 familjer (totalt 309 personer) möjligheten att genomgå provtagning för DNA-analys i syfte att styrka ett påstått släktskapsförhållande. Av dessa samtyckte 39 familjer (totalt 227 personer) till testet. I 12 av de testade familjerna fick samtliga sökande (38 personer) bifall till ansökan om uppehållstillstånd på grund av resultaten från DNA-analyserna. I sex familjer fick däremot samtliga sökande avslag på sina ansökningar då resultaten inte visade det uppgivna släktskapsförhållandet. I övriga testade familjer fick ca 60 % av de sökande bifall till sina ansökningar medan ca 40 % inte fick det. Övriga ansökningar var inte längre aktuella för prövning.

I Norge utvärderades år 2000 ett projekt som avsåg DNA-analyser i syfte att styrka släktskapsförhållanden. Den norska staten stod för

kostnaderna för provtagning och analys. Projektet omfattade somalier som ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning främst till släktingar i rakt upp- och nedstigande led. Anledningen till projektet var att norska utlänningsmyndigheter hade konstaterat att sökande från bl.a. Somalia hade svårigheter att förete tillförlitlig dokumentation om släktskapsförhållanden. Vid utvärderingen konstaterades, att DNA-analys erbjudits i sammanlagt 212 ärenden (873 personer). I mer än hälften av ärendena hade en eller flera personer uteblivit från provtagningen. Det skäl som oftast angavs som orsak till frånvaron var att det inte längre var aktuellt att flytta till Norge. För de personer som kom till provtagningen blev de återopade släktskapsförhållandena bekräftade i 76 % av ärendena.

### **7.1.6 DNA-analys som bevismedel i svensk rätt**

#### *Utlänningsrätt*

I Sverige har något projekt där staten stått för kostnaderna för DNA-provtagning och analys inte genomförts. Svensk rätt innehåller idag inga bestämmelser om möjlighet till DNA-analys i utlänningsärenden. En utlänning som söker uppehållstillstånd kan emellertid på eget initiativ och på egen bekostnad låta utföra en DNA-undersökning. I dessa fall kan en utlandsmyndighet under vissa förutsättningar bistå vid exempelvis provtagning (Migrationsverket, Cirk-UM 2004-07-27, nr 15). Migrationsverket har i samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) utarbetat ett cirkulär som innehåller rekommendationer rörande rutiner för provtagning, kontroll av sökandens identitet, transporter m.m. Syftet med rekommendationerna är att säkerställa, i de ärenden där någon utlandsmyndighet är behjälplig med t.ex. DNA-provtagning, att hanteringen av proverna sker på ett korrekt sätt för att undvika att analysen får ett lägre eller obefintligt bevisvärde. Det framgår också av cirkuläret att utlandsmyndigheten måste göra klart för sökanden att Migrationsverket inte står för kostnaderna av provtagning, transport och analys av DNA. Dessa kostnader belastar sökanden. Det är också sökanden som får ta kontakt med berörda myndigheter, såsom Rättsmedicinalverket, och se till att få och fylla i nödvändiga dokument.

#### *Familjerätt och straffrätt*

Som påpekats tidigare används DNA-analyser regelmässigt sedan ca 10 år tillbaka som bevismedel i domstolar på civilrättens område, t.ex. i faderskapsmål. Sådana analyser utnyttjas också som bevismedel i brottmål sedan slutet av 80-talet (Björkman/Diesen, Bevis 1, Värdering av erkännande, konfrontationer, DNA och andra enstaka bevis, 1997, s. 223).

I civilrätten förekommer DNA-analys främst i faderskapsmål enligt föräldrabalken (FB) för att fastställa eller utesluta faderskap. När barn föds inom äktenskapet presumeras mannen i äktenskapet vara barnets fader (1 kap. 1 § FB). Presumtionen kan brytas om det t.ex. på grund av en DNA-analys kan hållas för visst att en man inte är fader till ett barn

(1 kap. 2 § första stycket 2 FB). När det gäller barn som inte föds inom äktenskapet, skall faderskapet fastställas för att få rättslig verkan. För fastställelse av faderskapet krävs bekräftelse av fadern. I de fall faderskapet inte bekräftas, skall rätten förklara en man vara far bl.a. om det genom en genetisk undersökning, d.v.s. en DNA-analys, är utrett att han är barnets fader (1 kap. 3 § och 5 § första stycket FB). DNA-analyser utförs idag vanligen av Rättsmedicinalverkets rättsgenetiska avdelning. För att Rättsmedicinalverket genom en DNA-analys skall kunna konstatera att en man är barnets far kräver verket enligt sin egen praxis i de allra flesta fall att faderskapssannolikheten är minst 99,99 procent.

Rätten skall också förklara en man vara far om det är utrett att han har haft samlag med barnets mor eller att en insemination eller befruktning utanför moderns kropp (assisterad befruktning) har skett med hans spermier under den tid då barnet kan vara avlat och det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har avlats av honom. (FB 1 kap 5 § första stycket andra meningen). Denna bestämmelse innebär en bevislättnad: om det kan utredas att samlag eller en assisterad befruktning har skett inom konceptionstiden, behöver det bara vara sannolikt att barnet har avlats av den aktuella mannen. Bestämmelsen får betydelse främst om det inte finns någon DNA-analys, t.ex. på grund av att mannen är försvunnen eller död. En tillämpning kan också bli aktuell när DNA-analysen inte ger tillräckligt säkert resultat för fastställande av faderskapet, t.ex. om särskilda omständigheter talar för att det har gjorts något fel vid analysen eller om en närstående släkting kan vara far till barnet (prop. 2004/05:137, s. 55 f.).

I brottmål används också DNA-teknik som bevismedel. Exempelvis undersöks DNA-spår i cigarettfimpar, hårstrån, blod och sperma som upptäckts på brottsplatsen och jämförs med en misstänkt gärningsmans DNA. I NJA 2003 s. 591 behandlades frågan om bevisvärdet av resultatet av en DNA-analys. Den tilltalade ifrågasatte bl.a. om resultatet av en DNA-analys, med hänsyn till de osäkerhetsmoment som finns, ensamt kunde läggas till grund för en fällande dom. Högsta domstolen (HD) konstaterade inledningsvis att utredningen inte gav någon anledning att ifrågasätta att de två blodspår som säkrats vid polisens brottsplatsundersökning och analyserats vid Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), och som resulterat i samma DNA-profil, härrörde från den tilltalade. Vidare hänvisades till ett sakkunnigutlåtande av SKL som angav att det kunde hållas för visst att DNA-spåren kom från den tilltalade om man bortsåg från möjligheten att spåren kom från en nära släkting till honom. I yttrandet från SKL sägs bl.a. att den starkaste slutsatsen ”det kan hållas för visst” används när risken för slumpmässig överensstämmelse är en på en miljon eller lägre. HD uttalade att det avgörande för bedömningen om den tilltalade var en av gärningsmännen var värderingen av resultatet av DNA-undersökningen. Av HD:s slutsats framgår bl.a. att bevisvärdet av ett resultat av en DNA-analys uttryckt som att ”det kan hållas för visst” får anses mycket starkt.



## 7.2 Anhöriginvandring och DNA-analys

### 7.2.1 En bestämmelse om DNA-analys förs in i utlänningslagen

**Regeringens förslag:** I ärenden om uppehållstillstånd som rör familjeåterförening mellan minderåriga barn och deras föräldrar skall Migrationsverket ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd på statens bekostnad. Även i vissa andra familjeanknytningsärenden skall Migrationsverket lämna ett sådant erbjudande. DNA-analys skall erbjudas endast om den övriga utredningen om släktskapet är otillräcklig.

**Kommitténs (SOU 2002:13) förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringen har dock valt en något annorlunda lagteknisk utformning. Bestämmelsen har även formulerats som en skyldighet för Migrationsverket att erbjuda DNA-analys i ärenden som rör minderåriga barn och deras föräldrar samt i vissa andra ärenden, t.ex. när en äldre far vill återförenas med ett vuxet barn i Sverige.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser, *Kammarrätten i Jönköping, Rikspolisstyrelsen (RPS), Statskontoret, Rättsmedicinalverket, Ambassaden i Nairobi, Ambassaden i Damaskus, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Svenska Röda Korset, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Rädda Barnen, Svenska Kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, Barnens rätt i samhället (BRIS), Caritas, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR), Internationella kvinnoförbundet (IKF), Ortodoxa och österländska kyrkornas ekumeniska råd (OÖKER), Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* och *Sveriges Kristna Råd* har i allt väsentligt tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot förslaget. I huvudsak betraktar remissinstanserna frivillig DNA-analys som en möjlighet att med tanke på barnets bästa förhindra att barn i familjeanknytningsärenden far illa genom att utnyttjas eller överges när de kommer till personer som i verkligheten inte är deras föräldrar. Vidare har instanserna påpekat att de ser analysen som ett erbjudande om hjälp i en situation där familjeåterförening annars kanske inte kommer till stånd när det är mycket svårt att visa det släktskap som görs gällande, t.ex. på grund av bristfällig folkbokföring eller otillförlitliga identitetshandlingar. *Sveriges advokatsamfund* anser bl.a. att det skall vara en rättighet för den sökande att på statens bekostnad få utföra DNA-test då det är erforderligt till styrkande av anknytning.

*Barnombudsmannen (BO)* stödjer inte förslaget. *BO* anser inte att möjligheten att använda DNA-test för att fastställa föräldraskap är förenlig med barnets bästa. Bland annat hänvisar *BO* till att ett barn som fötts till följd av en graviditet som uppstått genom en våldtäkt i krig kan få det mycket svårt om det senare framkommer att barnets biologiske far är en ”fiende”. Även *RPS, Röda Korset, Caritas, Sveriges Kristna Råd* och *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* pekar på det förhållandet att en DNA-analys kan innebära en risk för integritetskränkning, framför allt ur den synvinkeln att uppgifter kan komma fram om det biologiska släktskapet, som inte tidigare varit kända, t.ex. att mannen i äktenskapet inte är far till barnet, vilket kan vålla problem för

såväl kvinnan som barnet. Som framhållits tidigare är dock de senare remissinstanserna huvudsakligen positivt inställda till DNA-analys då de ser analysen som en möjlighet att förhindra att barn i familjeåterföreningsärenden far illa genom att förenas med personer som inte är deras föräldrar. Enligt deras förmenande väger detta tyngre än integritetsaspekten i dessa ärenden. *BO* anför att det är den sociala familjen som är den viktiga för barnet och hänvisar i det sammanhanget till artikel 5 i FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen). *BO* anser också att erbjudande av DNA-analys för att bevisa föräldraskap kan upplevas som kränkande i detta sammanhang. Det borde räcka för utländska vuxna, på samma sätt som för svenska, att föräldrarna åtar sig att försörja barnet till dess underhållsskyldigheten upphör. *BRIS, Caritas, FARR, IKF, OÖKER, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar och Sveriges Kristna Råd* framhåller också den sociala familjens betydelse framför den biologiska familjens betydelse. Några av instanserna anser att ett negativt resultat på en DNA-analys inte får hindra ett barn från att återförenas med den som barnet betraktar som sin faktiska förälder.

**Skälen för regeringens förslag:** Familjeåterförening är en viktig och principiell rätt i såväl svensk som i viss utsträckning internationell rätt. En grundprincip inom den svenska utlänningsrätten är att hålla samman familjen, vilket främst kommer till uttryck i bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 2 kap. 4 § UtIL (5 kap. 3 § NUtIL). En förutsättning för att denna princip skall kunna upprätthållas och för att en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening skall kunna beviljas är bl.a. att sökandens identitet är fastställd. Ytterligare ett villkor är att det finns underlag som ger stöd åt ett påstående om släktskap mellan sökanden och anknytningspersonen i Sverige. Detta kan ske genom företeende av olika handlingar som födelseattester, personbevis och ID-handlingar. Det kan emellertid på grund av förhållandena i sökandens hemland ibland vara omöjligt att skaffa fram sådana dokument, t.ex. på grund av bristfällig folkbokföring. Det kan också finnas anledning att ifrågasätta tillförlitligheten i de dokument som företes. Migrationsverket har vid ett flertal tillfällen framhållit detta som ett problem (prop. 1996/97:25 s. 235 f. och 265). Sådana förhållanden gäller sedan flera år beträffande sökande från t.ex. Somalia, Irak och Afghanistan. När det gäller barn som vill återförenas med sin/sina förälder/föräldrar, får det ofta räcka med att sannolika skäl talar för att det uppgivna släktskapet är korrekt. Detta har fått till följd att ett inte oväsentligt antal barn förenats med personer som inte är deras biologiska föräldrar. Det har förekommit att en del av dessa barn utnyttjats för att skapa en fiktiv anknytning till Sverige för en oäkta förälder eller som handelsvara och att de i vissa fall sedan övergetts. Dessa farhågor delas av RPS som i sitt remissyttrande betonar vikten av att barn skyddas från utnyttjande. Det har också inträffat att barn, som kommit till Sverige tillsammans med en person som uppgetts vara dess förälder, senare har visat sig inte vara barn till den personen. Socialtjänsten har i sådana situationer som nu nämnts fått ta hand om och placera barnen i familjehem.

Hänsynen till barns bästa betonas såväl i utlänningslagstiftningen som i annan lagstiftning som berör barn. Det är också regeringens uppfattning

att det i de allra flesta fall är barnets föräldrar som har de främsta förutsättningarna att se till barnets bästa och tillgodose dess behov. Det bör därför vidtas åtgärder för att så långt som möjligt motverka att barn beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon som oriktigt påstår sig vara barnets förälder. Ett sätt att förhindra detta skulle vara att ansvariga handläggande myndigheter ställer högre krav än tidigare på att släktskapet skall vara styrkt för att ett barn skall medges uppehållstillstånd på grund av anknytning. Som framhållits ovan kan det dock vara mycket svårt, ibland till och med helt omöjligt, att skaffa handlingar som styrker ett påstått släktskap. En ren skärpning av beviskravet skulle därför medföra att familjeåterförening i vissa fall omöjliggörs, vilket inte heller kan anses acceptabelt. Barn bör normalt få möjlighet att återförenas med sina föräldrar i Sverige. En annan ordning skulle strida mot uppfattningen att rätten till familjeåterförening är en självklar och grundläggande del av den svenska invandringspolitiken (prop. 1996/97:25). Å andra sidan är det mycket viktigt, med tanke på barnets bästa, att förebygga situationer där barn återförenas med personer som i verkligheten inte är deras föräldrar. Barn måste skyddas från risken att överges eller utsätts för någon form av utnyttjande.

Principen om barnets bästa kommer till uttryck på ett flertal olika områden i svensk rätt. Exempelvis uttrycks barnets rätt till grundläggande rättigheter som omvårdnad, trygghet och god fostran i 6 kap. 1 § föräldrabalken. Barnets rätt till trygghet omfattar bl.a. rätten att få leva i ett stabilt förhållande och att ha någon att lita på (prop. 1989/90:107 s. 31 ff). I detta ligger å ena sidan ett intresse av att låta barnet få växa upp i sin invanda miljö, å andra sidan intresset av att värna om barnets bästa genom att förhindra att det utsätts för brottsligt utnyttjande eller överges. Genom införandet av en möjlighet till DNA-analys i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning, kan barnet lättare skyddas mot sådant utnyttjande. Det är också ett hinder mot att barn sammanförs med personer som inte är deras föräldrar.

Rättvisaspekter utgör ytterligare ett skäl för att införa denna möjlighet. I de fall då tillräcklig utredning inte kan tas fram på annat sätt, bör möjligheten till bevisning genom DNA-analys inte vara förbehållen endast utlännningar som har råd att själva bekosta en sådan analys.

Enligt regeringens uppfattning talar framför allt hänsynen till barnets bästa och skyddsaspekten starkt för att det bör införas en bestämmelse i utlänningslagen om möjlighet till DNA-analys i ärenden om familjeåterförening. Genom denna möjlighet ges sökanden förutsättningar att visa att biologiskt släktskap föreligger i ärenden där den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att ansökan om uppehållstillstånd skall kunna beviljas. DNA-analysen skall i dessa fall bekostas av staten. I första hand skall DNA-analys erbjudas i ärenden om familjeåterförening mellan minderåriga barn och föräldrar, där biologiskt släktskap görs gällande. I dessa fall är betydelsen av att familjeåterförening kommer till stånd som störst, men också vikten av att barn skyddas från oäkta familjeåterföreningar.

DNA-analys kan emellertid bidra till utredningen även i andra anknytningsärenden där biologiskt släktskap åberopas, t.ex. när en åldrig förälder vill återförenas med ett vuxet barn i Sverige. Samma svårighet för sökanden att få fram tillförlitlig dokumentation om släktbanden kan

föreligga i dessa fall. Det finns därför skäl att erbjuda DNA-analys också i övriga ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning, om biologiskt släktskap görs gällande, när den övriga utredningen om släktskapet är otillräcklig. I dessa anknytningsfall finns emellertid förutom släktskapet ytterligare förutsättningar som måste vara uppfyllda. Exempelvis krävs beträffande andra nära anhöriga än minderåriga barn och deras föräldrar även att hushållsgemenskap förelegat och att ett beroendeförhållande mellan släktingarna funnits och alltjämt består. För att uppehållstillstånd skall meddelas en anhörig till en flykting eller skyddsbehövande i övrigt måste synnerliga skäl föreligga. Finner Migrationsverket att sökanden inte har förmått visa att övriga förutsättningar för uppehållstillstånd är uppfyllda, och att ansökan därför skall avslås, finns inte anledning att närmare utreda frågan om släktskapet genom en DNA-analys. I ett sådant fall behöver därför tillfälle till DNA-analys inte lämnas.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det bör införas en bestämmelse i utlänningslagen med innebörden att Migrationsverket i ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 och 5 kap. 3 a § första stycket 2 och 3 samt tredje stycket 2 och 3 NUtIL skall erbjuda sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd, om den övriga utredningen rörande släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd skall beviljas. I avsnitt 7.2.2 redovisas vilka närmare förutsättningar som skall gälla för att DNA-analys skall komma i fråga.

Som bl.a. *BO* påpekat, kan problem uppstå i en familj om det vid en DNA-analys framkommer information om det biologiska släktskapet, som tidigare inte varit känd, t.ex. att mannen i äktenskapet inte är biologisk far till barnet. Liknande problem kan emellertid uppkomma även i andra sammanhang, exempelvis genom blodgruppsbestämningar.

Det är naturligtvis mycket olyckligt om en icke-biologisk far, som barnet betraktar som sin förälder, tar avstånd från barnet när det uppdragas att han inte är far till barnet. Samtidigt är det inte rimligt att avstå från att införa en möjlighet till DNA-analys som ökar barns trygghet och säkerhet, på grund av risken att det i samband med analysen framkommer sådan information. Som tidigare påpekats talar framför allt hänsynen till barnets bästa och skyddsaspekten starkt för att en bestämmelse om möjlighet till DNA-analys under vissa förutsättningar i ärenden om familjeåterförening införs. Därför anser regeringen att intresset av att förhindra att barn utnyttjas och far illa väger tyngre än strävan att hålla familjen intakt.. Däremot finns det skäl för Migrationsverket att överväga vilka riktlinjer och rutiner som bör gälla för hur ett utlåtande om resultatet av en DNA-analys meddelas sökanden och lämpligen även anknytningspersonen med hänsyn till att det kan vara känsliga uppgifter, t.ex. av det slag som berörts ovan, som kommer fram i samband med att en DNA-analys utförs. Utgångspunkten är naturligtvis den partsinsyn och kommunikationsplikt som gäller enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Som framgår ovan, har flera remissinstanser pekat på det faktiska familjeförhållandets företrädare framför den biologiska familjen. Bland annat understryker *FARR* att det är de etablerade beroendeförhållandena mellan sökanden och anknytningspersonen som skall vara det avgörande

för bedömningen av om familjeanknytning finns. Ett negativt resultat av en DNA-analys får inte hindra ett barn från att återförenas med den som barnet betraktar som sin faktiska förälder. Regeringen delar i viss utsträckning FARR:s uppfattning i denna fråga, men vill framhålla en skillnad mellan biologiska barn och t.ex. adoptivbarn vad gäller bevisning i form av DNA-analys. Införandet av en möjlighet att använda en av staten bekostad analys för att ge underlag i en utredning rörande ett påstått biologiskt släktskap, innebär inte att adoptivbarn i större utsträckning kommer att nekas familjeåterförening. I sådana ärenden kan en DNA-analys inte ge ledning beträffande släktskapet. Där får liksom tidigare annan utredning, t.ex. adoptionsbevis och sökandens och andra personers berättelser, utgöra grund för prövningen av ansökan. Liksom beträffande adoptivbarn får bedömningen i ärenden som rör fosterbarn eller ärenden där annan inträtt i en biologisk förälders ställe och tagit på sig föräldraansvar i barnets intresse alltså göras med utgångspunkt i annan slags utredning. Det kan t.ex. finnas fall där en nära släkting tagit över föräldraansvaret för ett barn utan att ett formellt adoptionsbeslut eller annat myndighetsbeslut fattats i barnets hemland. Även när det gäller barn som tillkommit genom assisterad befruktning med donerade ägg eller sperma, om sökanden eller anknytningspersonen inte är biologisk förälder till barnet, får annan utredning utgöra grund för prövning av ansökan.

När det gäller frågan om vilken krets av personer som skall ges tillfälle att få en DNA-analys utförd anser regeringen, som tidigare redovisats, att analysen i första hand bör användas för att utreda släktskap i rakt upp- eller nedstigande led, normalt mellan barn och en förälder. Enligt uppgift från Rättsmedicinalverket, Rättsgenetiska avdelningen, är det lättare att få en tillförlitlig analys med hög sannolikhet ju närmare släkt två personer är. Resultatet är därför mer säkert vid analys av DNA från barn och en förälder. Mot denna bakgrund anser regeringen att möjligheten till statligt bekostad DNA-analys främst skall avse barn/förälder-förhållanden.

### 7.2.2 I vilka fall skall DNA-analys erbjudas?

**Regeringens förslag:** DNA-analys skall komma i fråga endast om den primära utredningen rörande släktskapet inte är tillräcklig för att ansökningen, om övriga förutsättningar är för handen, skall kunna bifallas. Utredningen rörande ett åberopat släktskapsförhållande skall även fortsättningsvis i första hand utgöras av handlingar, t.ex. födelseattester, personbevis och ID-handlingar, samt sökandens och anknytningspersonens egna uppgifter. DNA-analys skall inte erbjudas om det är uppenbart att släktskapsförhållandet inte existerar och det kan förväntas att ansökan om uppehållstillstånd därför kommer att avslås. Analys behöver inte heller erbjudas om det finns andra skäl att avslå ansökan än på grund av otillräcklig utredning om släktskapet.

**Kommitténs (SOU 2002:13) förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I regeringens förslag har emellertid rekvisiten för att DNA-analys skall aktualiseras getts en delvis annan utformning.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** I första hand är det skriftlig dokumentation, såsom födelseattester, personbevis eller ID-handlingar, och de uppgifter som lämnas av sökanden och den person med vilken släktskap åberopas som bildar underlag för prövningen av om uppehållstillstånd på grund av anknytning skall medges. Först om denna utredning inte kan anses tillräcklig, dvs. om osäkerhet kring det uppgivna släktskapet kvarstår, kommer en DNA-analys i fråga. Om uppehållstillstånd kan beviljas på grundval av det skriftliga underlag som föreligger i ärendet, finns det således ingen anledning att utföra en DNA-analys. Inte heller finns det anledning för Migrationsverket att lämna ett sådant erbjudande om det är uppenbart att släktskapsförhållandet inte föreligger, t.ex. om sökanden åberopar anknytning till en förälder i Sverige men det med hänsyn till ålderskillnaden mellan de båda framstår som uteslutet att det påstådda släktskapet existerar.

Tillfälle till DNA-analys behöver inte heller lämnas om det av någon annan anledning än på grund av otillräcklig utredning om släktskapet finns skäl att avslå ansökan. Det kan t.ex. redan på grund av den befintliga utredningen stå klart att ansökningsen skall avslås därför att övriga förutsättningar enligt den åberopade anknytningsbestämmelsen inte är uppfyllda. I ett sådant fall finns inte skäl att närmare utreda släktskapet. Detsamma gäller i ett ärende där det finns särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd, t.ex. på grund av vad som framkommit om sökandens brottslighet.

### 7.2.3 Vem skall erbjuda DNA-analys?

**Regeringens förslag:** En av staten bekostad utredning genom DNA-analys skall endast utföras under ärendets handläggning hos Migrationsverket.

**Kommitténs (SOU 2002:13) förslag:** Kommittén föreslår att Migrationsverket och Utlänningsnämnden skall kunna ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd. Förslaget avviker från regeringens på så sätt att regeringen föreslår att ett sådant erbjudande endast skall kunna lämnas under handläggningen vid Migrationsverket.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot valet av myndigheter som skall kunna erbjuda DNA-analys i utlänningsärenden.

**Skälen för regeringens förslag:** Frågan om vilken myndighet eller vilka myndigheter som skall ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd, hänger nära samman med den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden som förslaget till ny utlänningslag innehåller (prop. 2005/05:170; NUtlL). Förslaget innebär bl.a. att Utlänningsnämnden skall upphöra den 31 mars 2006 och att överprövningen av Migrationsverkets beslut i bl.a. utlänningsärenden istället skall ske i migrationsdomstolar och en Migrationsöverdomstol. Regeringen anser inte att det finns anledning att

överväga att ge migrationsdomstolarna möjlighet att bereda sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en av staten bekostad DNA-analys. När sådan kompletterande utredning initieras av staten är det lämpligast att kompletteringen görs i första instans. För det fall domstolen i ett överklagat ärende finner att det i målet föreligger förutsättningar för att ge sökanden tillfälle till DNA-analys, kan domstolen undanröja Migrationsverkets beslut och återförvisa ärendet till Migrationsverket för fortsatt handläggning. Denna möjlighet följer av allmänna principer i förvaltningsprocessen rörande återförvisning i fall då målet behöver kompletteras med ytterligare utredning och kompletteringen lämpligen bör ske i en lägre instans.

När Migrationsverket i ett ärende inte finner anledning att erbjuda DNA-analys kommer detta i regel inte att leda till att något beslut fattas. Om emellertid sökanden själv uttryckligen begär att få en DNA-analys utförd, men Migrationsverket anser att förutsättningarna för analys inte är uppfyllda, bör Migrationsverket fatta ett formligt beslut. Ett sådant beslut är dock att betrakta som ett beslut under ärendets beredning som inte kan överklagas särskilt.

#### 7.2.4 En frivillig DNA-analys

**Regeringens förslag:** Möjligheten att genomföra en DNA-analys i ett anknytningsärende skall grunda sig på frivillighet. Den frivilliga medverkan skall dokumenteras genom skriftligt samtycke.

**Kommitténs (SOU 2002:13) förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet av remissinstanserna instämmer i förslaget att frivillighet skall gälla som grund vid medverkan i DNA-analys bekostad av staten. *Barnombudsmannen (BO)* anser emellertid att även om analysen i teorin är frivillig, innebär förslaget att den som inte accepterar erbjudandet om DNA-analys har avsevärt sämre möjligheter att få ett uppehållstillstånd. *Rikspolisstyrelsen (RPS)* påpekar att om sökanden eller anknytningspersonen är ett barn under 18 år, bör det vara barnets påstådda vårdnadshavare som skall lämna samtycke till att barnet genomgår provtagningen.

**Skälen för regeringens förslag:** Genom att tillämpa ordningen att DNA-analys i anknytningsärenden skall bygga på frivillighet, kommer Sverige att följa samma princip som gäller i de nordiska länder som redan infört denna möjlighet. Kravet på samtycke innebär också att förslaget inte kan anses stå i strid med det grundlagsstadgade skydd som enskilda åtnjuter gentemot det allmänna vad avser påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 § regeringsformen). Som framgått i avsnitt 7.2.2 är avsikten att ett erbjudande om DNA-analys skall lämnas endast om det åberopade biologiska släktskapsförhållandet inte kan visas på annat sätt. Möjligheten till DNA-analys innebär alltså ett slags rättshjälp som erbjuds sökanden och anknytningspersonen i sådana fall där det annars vore omöjligt att bevisa de påstådda släktbanden och det därför kan förväntas att ansökan kommer att avslås. Det är inte fråga om att införa

ett krav på att släktskapsförhållanden generellt skall styrkas genom DNA-analys.

*BO* har anfört synpunkter som ger uttryck för en farhåga att en bestämmelse om DNA-analys i familjeanknytningsärenden skulle medföra en skärpning av beviskravet. *BO* synes mena att det tidigare har uppställts ett lägre krav på bevisningen i dessa ärenden. Emellertid har kravet även hittills varit att utredningen om de åberopade familjebanden skall ha fullgjorts, normalt genom skriftlig dokumentation, för att uppehållstillstånd skall beviljas. Möjligheten till DNA-analys påverkar enligt regeringens mening inte beviskravet, utan innebär endast att sökanden erbjuds ett bevismedel som komplement till en annars otillräcklig utredning. De sökande som med hjälp av annan utredning om släktskapet uppfyller gällande beviskrav skall även fortsättningsvis erhålla uppehållstillstånd. Det är först när utredningen inte når upp till detta krav som tillfälle till DNA-analys skall ges. Någon skärpning av beviskravet är alltså inte avsedd.

Det är emellertid riktigt att uppehållstillstånd i ärenden om familjeåterförening mellan barn och föräldrar ibland meddelats trots att utredningen varit otillräcklig. Ett sådant avsteg från ordinarie beviskrav kan undvikas genom möjligheten till DNA-analys. Upprätthållandet av utredningskravet i dessa fall motiveras av hänsynen till barnets bästa och betydelsen av att barn inte återförenas med andra än sina föräldrar.

Den frivilliga medverkan skall dokumenteras genom ett skriftligt samtycke av sökanden och anknytningspersonen, sedan de informerats om syftet med analysen. Samtycket skall omfatta medverkan vid provtagning för DNA-analys, utförande av analysen, samrådsförfarande mellan Migrationsverket och berörd utlandsmyndighet samt den myndighet eller det institut som gör analysen, och rätt för handläggande myndigheter att få del av analysinstitutets utlåtande över analysen.

En särskild fråga är hur samtycket i ett fall där ett barn ges tillfälle till DNA-analys skall hanteras. Ett barn kan komma i fråga för DNA-analys i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning antingen som anknytningsperson eller som sökande. Enligt svensk rätt kan ett barn under arton år normalt inte själv lämna giltigt samtycke till ett ingrepp av det slag som provtagning och DNA-analys innebär. Istället är det barnets vårdnadshavare som har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga förhållanden. Vårdnadshavare är normalt barnets föräldrar eller en av dem. Vårnaden består fram till dess barnet fyllt arton år eller dessförinnan ingått äktenskap (6 kap. 2 § och 11 § FB).

Till sådana frågor om barnets personliga förhållanden som vårdnadshavaren har att besluta om hör bl.a. medicinska ingrepp. Detsamma gäller ingrepp som inte är medicinskt motiverade, t.ex. blodprovstagning för faderskapsutredningar (se t.ex. RÅ 1996 ref. 65). Avgörande för frågan om giltigheten av en vårdnadshavares samtycke för barnets räkning till en sådan åtgärd har ansetts vara om åtgärden kan anses förenlig med barnets bästa (NJA 1997 s. 636).

I fråga om barn under arton år som är utländska medborgare eller statslösa och som kommit till Sverige utan föräldrar eller någon annan vuxen som ansvarar för barnet gäller sedan den 1 juli 2005 lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn, som innehåller



särskilda bestämmelser om det rättsliga företräderskapet för dessa barn. Enligt lagen skall en god man förordnas för ett barn som vid ankomsten till Sverige är skilt från sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om det inte är uppenbart obehövt (2 §). Detsamma gäller om barnets föräldrar eller den som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, efter barnets ankomst till Sverige men innan barnet fått uppehållstillstånd här, på grund av dödsfall eller sjukdom eller av annan orsak upphör att kunna utöva vårdnaden eller förmynderskapet. Den gode mannen har till uppgift att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. När frågan om DNA-analys uppkommer beträffande ett ensamkommande barn är alltså den gode mannen behörig att lämna samtycke för barnets räkning.

Efter det att uppehållstillstånd meddelats för ett ensamkommande barn skall den gode mannen i normalfallet ersättas av en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken. De grunder som lär komma i fråga för att förse ett ensamkommande barn med en sådan vårdnadshavare är att barnets föräldrar är döda (6 kap. 9 § FB) eller att de är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden (6 kap. 8 a § FB). Också en särskilt förordnad vårdnadshavare har rätt och skyldighet att besluta i frågor som rör barnets personliga förhållanden och i förekommande fall skall samtycke till DNA-analys för barnets räkning lämnas av den särskilda vårdnadshavaren.

Om DNA-analys aktualiseras beträffande ett barn som är bosatt i utlandet kan frågan om vem som skall lämna samtycke för barnets räkning behöva bedömas med tillämpning av annat lands lag. Som huvudregel gäller att frågan om vem som skall anses som vårdnadshavare skall avgöras enligt lagen i det land där barnet har sitt hemvist (den s.k. domicilprincipen). Om barnet enligt bestämmelser i hemvistlandets lag står under någons vårdnad skall vårdnadshavaren lämna samtycket. Det kan vara barnets förälder eller kanske någon annan släkting som tagit över föräldraansvaret. Om det visar sig omöjligt att fastställa vem som enligt rättsordningen i barnets hemvistland företräder barnet kan den enda återstående praktiska möjligheten vara att samtycket lämnas av den som handhar den faktiska omvårdnaden om barnet. I vissa länder kanske vårdnadsansvaret för ett barn upphör innan barnet uppnått 18 års ålder. Om det barn som kommer i fråga för DNA-analys uppnått myndighetsåldern i hemvistlandet bör barnet självt få lämna samtycke.

Det kan tänkas att en praktisk lösning skulle vara att samtycke till DNA-analys för ett barn som ansöker om uppehållstillstånd alltid lämnas av den som åberopas som anknytningsperson. Mot bakgrund av att DNA-analys erbjuds just därför att övrig utredning rörande släktskapet anses otillräcklig, är det dock inte en lämplig lösning.

Utredandet av vem som enligt utländsk rätt kan lämna samtycke för ett barns räkning torde i realiteten inte innebära någon egentligt merarbete för Migrationsverket och utlandsmyndigheterna eftersom frågan om ställföreträdare för barn i personliga angelägenheter uppkommer redan i samband med att ett barn ansöker om uppehållstillstånd i Sverige.

### 7.2.5 Vilka rutiner bör gälla vid DNA-analys?

**Regeringens bedömning:** De närmare rutinerna för bl.a. provtagning och analys bör i huvudsak motsvara dem som finns för blodundersökning m.m. vid faderskapsutredningar. Analyserna bör utföras av Rättsmedicinalverket. Närmare föreskrifter om utförandet av provtagning och DNA-analyser kan meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen utser.

**Kommitténs (SOU 2002:13) bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av instanserna redovisar inte några synpunkter på förfarandet. *Migrationsverket* och *Ambassaden i Nairobi* anser emellertid att provtagningar inte bör begränsas till blodprov och att formerna för provtagning inte bör preciseras i författningstexten utan överlämnas åt ansvariga myndigheter att bestämma. Ambassaden påtalar, liksom *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, svårigheterna med att kontrollera sökandens identitet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Genom DNA-baserad faderskapsanalys kan man i faderskapsärenden numera i de allra flesta fall med säkerhet utesluta en oriktigt utpekad man från faderskapet och även med en mycket hög grad av sannolikhet utpeka en viss man som far. Med hänsyn till att sådana analyser sedan mitten av 1990-talet rutinemässigt använts vid faderskaps- och moderskapsutredningar, finns det anledning att med stöd av den erfarenheten tillämpa i huvudsak samma rutiner vid DNA-analys i samband med anknytningsärenden.

När det gäller formen för provtagning, delar regeringen Migrationsverkets och ambassadens i Nairobi uppfattning, att frågan huruvida prover för analysen skall tas av blod eller annan substans i vilken DNA kan påvisas, inte är en fråga som bör regleras i författningstexten. DNA-analys kan numera göras inte bara av blod utan även av bland annat s.k. munskrap. Provtagningen bör därför inte begränsas till viss angiven substans. Det bör överlämnas åt den myndighet som skall ansvara för utförandet av DNA-analyser att utforma detaljerna kring hanteringen. DNA-analyser i faderskaps- och moderskapsutredningar utförs enligt gällande bestämmelser vid Rättsmedicinalverket. Regeringen anser att detsamma bör gälla för DNA-analyser som initierats av Migrationsverket i ärenden om uppehållstillstånd. Närmare verkställighetsföreskrifter om genomförandet av DNA-analyser i dessa fall bör således meddelas i förordning, varvid det bör överlämnas åt Rättsmedicinalverket att utfärda detaljföreskrifter.

Anknytningspersonen kan lämna prov på t.ex. en vårdcentral i Sverige där provtagande sjukvårdspersonal kontrollerar identiteten och intygar att provet tagits enligt Rättsmedicinalverkets föreskrifter. När det gäller sökanden, bör han eller hon normalt bege sig till den närmast belägna utlandsmyndigheten – i vissa fall honorärkonsulatet – på orten eller i annat land för att genomföra provtagningen enligt de instruktioner som lämnas av utlandsmyndigheten och i samförstånd med den som lämnar provet.

Vissa utlandsmyndigheter, t.ex. ambassaderna i Nairobi och Damaskus, är redan idag behjälpliga vid t.ex. provtagning i samband med

DNA-analys som sker på initiativ och bekostnad av sökanden och/eller anknytningspersonen för att styrka släktskap i samband med ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning. I ärenden där Migrationsverket erbjuder DNA-analys bör utlandsmyndigheterna generellt bistå vid t.ex. kontroll av sökandens identitet, inhämtande av skriftligt samtycke, provtagning och vidarebefordran av provet till analysmyndigheten. Vägledning kan här hämtas i de rutiner som tillämpas vid utlandsmyndigheters medverkan vid frivillig blodprovstagning i faderskapsärenden och i de råd och rekommendationer som ges i Migrationsverkets cirkulär rörande DNA-analyser i migrationsärenden (se avsnitt 7.1.6). En tjänsteman från den berörda utlandsmyndigheten bör närvara och utöva tillsyn i samband med provtagningen. Tillsynen bör bestå i att tjänstemannen bl.a. kontrollerar sökandens identitet och bekräftar att provet tagits under betryggande former. Utlandsmyndigheten bör även ombesörja förvaring och transport av de prover som skall analyseras. Närmare föreskrifter om rutinerna vid utlandsmyndigheternas medverkan vid provtagning torde behövas. Sådana föreskrifter kan beslutas av regeringen eller den myndighet regeringen utser.

När det gäller kontroll av identiteten, anser regeringen att den kontroll som sker av sökandens identitet i samband med provtagning inte får vara mindre ingående än den identitetskontroll som görs när sökanden lämnar in sin ansökan om uppehållstillstånd på den berörda utlandsmyndigheten. Enligt uppgift, jämförs redan idag regelmässigt det fotografi som lämnas i samband med ansökan om uppehållstillstånd med utseendet på den person som inställer sig för provtagning och vars prov sedan vidarebefordras till analysinstitutet i sådana fall där utlandsmyndigheterna bistår med detta.

#### 7.2.6 Ersättning för DNA-analys utförd på sökandens initiativ

**Regeringens förslag:** Den som själv bekostat en DNA-analys skall i vissa fall kunna få ersättning för sådan kostnad. Ersättning skall kunna utgå endast om sökanden hos Migrationsverket inte har getts tillfälle att få en analys utförd och under förutsättning att analysen visar det åberopade släktskapet och att uppehållstillstånd beviljas på grund av den åberopade familjeanknytningen. Migrationsverket skall efter särskild ansökan besluta i frågor om ersättning.

**Kommitténs (SOU 2002:13) förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I regeringens förslag har dock bestämmelsen om ersättning placerats i en särskild paragraf. Även villkoren för att få ersättning skiljer sig något från kommitténs förslag. En ytterligare förutsättning i regeringens förslag för att erhålla ersättning är att uppehållstillstånd skall ha beviljats på grund av den åberopade familjeanknytningen. Därtill kommer att en sådan ansökan endast skall kunna framställas hos Migrationsverket och att den hos verket är avsedd att handläggas i ett särskilt ärende, skilt från ärendet om uppehållstillstånd.

**Remissinstanserna:** Flertalet instanser har inte haft något att erinra mot förslaget. *Utlänningsnämnden* anmärker dock att den av Anhörig-

kommittén föreslagna bestämmelsen om ersättning är utformad på ett sådant sätt att sökanden är berättigad till ersättning oavsett om ansökningen bifalls eller avslås eller om ärendet avslutas på annat sätt. *Kammarrätten i Jönköping* påpekar att det framgår av betänkandet att de analyser som utförs på sökandens initiativ bör uppfylla samma krav på tillförlitlighet som statligt initierade analyser, men att det inte finns någon rätt för sökanden att anlita Rättsmedicinalverket för att få en DNA-analys utförd. Därför bör, enligt Kammarrättens uppfattning, den föreslagna författningstexten ändras på så sätt att det blir möjligt att göra en skälighetsbedömning av hur stor ersättning som skall utgå. *Ambassaden i Nairobi* och *Migrationsverket* framhåller också vikten av att DNA-analys utförd på statens respektive sökandens initiativ uppfyller samma krav på tillförlitlighet. *Ambassaden i Nairobi* påpekar att rutinerna för båda slagen av tester bör vara identiska för att t.ex. sökandens provtagning på eget initiativ skall anses som relevant. *Riksrevisionen* anser att den part som vill använda DNA-analys i första hand själv bör stå för kostnaden. Om detta inte är möjligt och en analys är motiverad bör staten kunna stå för kostnaden.

**Skälen för regeringens förslag:** Migrationsverket skall enligt den föreslagna 13 kap. 15 § NUtIL ha en skyldighet att erbjuda DNA-analys i alla ärenden där en sådan behövs för utredningen om släktskapet. I de fall där en analys kan hjälpa sökanden att styrka sina påståenden kommer därför sökanden normalt att erbjudas en analys. Det kan dock uppkomma situationer där förutsättningar för en analys enligt 13 kap. 15 § NUtIL inte ansetts föreligga och sökanden i stället själv bekostat och åberopat en analys, som visar släktskapet och som leder till att uppehållstillstånd faktiskt meddelas på grund av den åberopade anknytningen. Det bör därför enligt regeringens mening finnas möjligheter att undantagsvis kunna få ersättning för kostnader för DNA-analys som utförts på sökandens initiativ.

Avsikten är inte att alla analyser som åberopas av en sökande skall vara ersättningsgilla. DNA-analys enligt 13 kap. 15 § NUtIL skall inte erbjudas generellt utan endast när utredning som styrker släktskapet inte kan åstadkommas på annat sätt. Samma utgångspunkt bör gälla beträffande ersättning för en analys som sökanden själv låtit utföra. Det är i första hand för sådana fall, där den övriga utredningen om släktskapet varit otillräcklig, som en möjlighet till ersättning bör finnas. Ersättningsbestämmelsen är tänkt att fungera som en ventil, om det i efterhand visar sig att en DNA-analys faktiskt hade möjliggjort att ett uppehållstillstånd på grund av anknytning hade beviljats.

Som en förutsättning bör därför gälla att sökanden under handläggningen hos Migrationsverket inte har fått erbjudande om en statligt bekostad DNA-analys. Den som t.ex. åberopar en analys redan i ansökan om uppehållstillstånd är således normalt inte berättigad till ersättning. Härigenom betonas dels att det ytterst är Migrationsverket som inom ramen för sitt ansvar för utredningen har att ta ställning till om utredningen är tillräcklig, dels att DNA-analys bör tillgripas endast i speciella fall och inte när släktskapet kan dokumenteras på annat sätt, t.ex. genom skriftliga handlingar.

För att ersättning skall beviljas bör alltså krävas att Migrationsverket inte har gett sökanden tillfälle att få en DNA-analys utförd, i ett ärende

där den övriga utredningen inte varit tillräcklig för att bevilja uppehållstillstånd, och att den utförda analysen visar det släktskap som sökanden åberopar samt att uppehållstillstånd beviljas på denna grund. För det fall sökanden har åberopat flera alternativa grunder för uppehållstillstånd och tillstånd beviljas på en annan grund än familjeanknytning, skall ersättning för en DNA-analys således inte utgå. I likhet med vad Utlänningsnämnden anmärkt anser regeringen att ersättning inte heller skall utgå om ansökan om uppehållstillstånd avslås eller om sökanden återkallar sin ansökan eller denna av någon annan anledning förfaller.

Bestämmelsen i 13 kap. 15 § NUtil är utformad som en skyldighet för Migrationsverket att erbjuda analys när sådan behövs och kan närmast ses som en del av myndighetens utredningsansvar, dock att utredningen bygger på frivillighet och att utredningsansvaret fullgörs genom att sökanden *erbjuds* att få en DNA-analys utförd. Om Migrationsverket avslår en ansökan om uppehållstillstånd och beslutet överklagas till domstol, kan också frågan om DNA-analys bort erbjudas av Migrationsverket komma att prövas. Om domstolen i ett sådant mål finner att det föreligger förutsättningar för att ge sökanden tillfälle till DNA-analys kan domstolen undanröja Migrationsverkets beslut och återförvisa ärendet för fortsatt handläggning ( jfr avsnitt 7.2.3). Den erforderliga kompletteringen av utredningen i form av en DNA-analys bör därvid göras hos Migrationsverket. Av det anförda följer således att det endast i undantagsfall kommer att bli aktuellt med ersättning för kostnader för DNA-analys som utförts på sökandens initiativ.

Vad avser *Riksrevisionens* invändning att det primära kostnadsansvaret bör ligga på den part som vill använda DNA-analys, uppfattar regeringen att invändningen syftar på frågan om Migrationsverket bör kunna ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att låta utföra DNA-analys på statens bekostnad. Då det finns ett samband mellan kostnadsfrågan vid ett sådant erbjudande och ersättningsfrågan, väljer regeringen att behandla *Riksrevisionens* synpunkt i detta avsnitt. Regeringen anser att det inte vore rimligt att ha en ordning där möjligheten till DNA-analys endast skulle vara förbehållen sökande som själva har råd att bekosta en sådan analys. DNA-utredning på statens bekostnad skall därför erbjudas där sådan behövs. Ersättningsmöjligheten för den som själv låtit utföra en DNA-analys aktualiseras normalt bara när analysen åberopas sedan det står klart att Migrationsverket inte kommer att ge sökanden tillfälle till DNA-analys, eller Migrationsverket redan avslagit ansökan utan att lämna ett sådant erbjudande. Dessutom krävs att analysresultatet visar släktskapet och att uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytningen. Det kan också förväntas att sökanden, innan han eller hon låter utföra en egen analys, först kommer att utnyttja möjligheten att överklaga ett avslagsbeslut i frågan om uppehållstillstånd till domstol och där påtala behovet av analys. Sammantaget kommer det enligt regeringens bedömning i praktiken inte att bli fråga om mer än ett begränsat antal fall av ersättning.

Flera remissinstanser har påtalat att en analys som utförts på sökandens eget initiativ måste vara lika tillförlitlig som en statligt initierad analys för att berättiga till ersättning. Regeringen konstaterar i detta sammanhang att en förutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas på grund av den åberopade DNA-analysen naturligtvis är att Migrationsverket

eller domstolen vid sin bedömning betraktar analysen som tillförlitlig. Om analysen inte anses tillförlitlig finns inte någon möjlighet för sökanden att få kostnaden för analysen ersatt.

När rätt till ersättning föreligger skall den som bekostat en DNA-analys tillerkännas ersättning av staten för kostnad för provtagning, transport av prover och analys. Endast skälig kostnad skall ersättas. Normalt bör ersättningen inte överstiga kostnaden för en analys som initierats av staten och utförts av Rättsmedicinalverket.

Den föreslagna bestämmelsen ger inte bara sökanden rätt till ersättning för DNA-analys som han eller hon själv bekostat. Om någon annan än sökanden betalat för analysen kan ersättning istället utgå till denne. En sådan situation kan förväntas uppkomma t.ex. i ärenden där sökanden är ett barn och det är anknytningspersonen eller någon annan anhörig som står för kostnaden.

En på eget initiativ utförd DNA-analys kan läggas fram såväl hos Migrationsverket som under handläggningen i domstol efter överklagande av ett beslut att avslå ansökan om uppehållstillstånd. Regeringen anser emellertid lämpligast att en begäran om ersättning för egen DNA-analys endast skall kunna framställas hos Migrationsverket och att ansökan där bör handläggas i ett särskilt ärende, skilt från ärendet om uppehållstillstånd.

Med den föreslagna handläggningsordningen får den som vill begära ersättning avvakta utgången i ärendet om uppehållstillstånd innan ansökan om ersättning görs. Migrationsverkets prövning av om förutsättningarna för ersättning är uppfyllda får ske med utgångspunkt i det slutliga avgörandet av frågan om uppehållstillstånd.

Möjligheten att begära ersättning för DNA-analys bör förenas med en tidsgräns inom vilken ansökan om ersättning senast skall göras. En lämplig avgränsning är att ansökan skall göras inom sex månader efter att ärendet om uppehållstillstånd slutligt avgjorts. Den som försummar att framställa ersättningsyrkande inom denna tid förlorar sin rätt att begära ersättning.

### 7.2.7 Överklagande av beslut om ersättning

**Regeringens förslag:** Migrationsverkets beslut angående ersättning för DNA-analys skall kunna överklagas till migrationsdomstol. En särskild bestämmelse om rätt till överklagande skall införas i utlänningslagen.

**Kommitténs (SOU 2002:13) förslag:** Kommittén har inte behandlat frågan om överklagande.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har haft synpunkter i fråga om överklagande.

**Skälen för regeringens förslag:** Möjligheten för Migrationsverket enligt 13 kap. 13 § NutlL att i vissa fall ompröva beslut som verket har meddelat och som är oriktiga omfattar även beslut angående ersättning för DNA-analys.

Regeringen anser att ett beslut i fråga om ersättning för kostnad som uppkommit med anledning av en DNA-analys också skall kunna

överklagas. Enligt 14 kap. 1 § första stycket NUtIL (7 kap. 1 § UtIL) får en förvaltningsmyndighets beslut i ärenden enligt utlänningslagen överklagas endast i de fall som anges i samma kapitel. Bestämmelser om överklagande av beslut om ersättning finns i kapitlets 8 § (7 kap. 9 § UtIL), av vilken framgår att Migrationsverkets beslut i fråga om ersättning i ett ärende som handläggs enligt utlänningslagen får överklagas särskilt. Rätten till överklagande omfattar alltså endast ersättningsbeslut som meddelas under handläggningen av ett ärende, inte beslut om ersättning som meddelas efter särskild ansökan och varigenom saken avgörs.

En särskild bestämmelse om rätt till överklagande av beslut angående ersättning för DNA-analys enligt den föreslagna 13 kap. 16 § NUtIL skall därför införas. Överklagande skall göras hos migrationsdomstol, enligt den nya instansordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden.

## 8 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Författningsändringarna skall träda ikraft den 1 maj 2006. En övergångsregel införs beträffande möjligheten att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § andra stycket.

**Skälen för regeringens förslag:** I övergångsbestämmelserna i förslaget till ny utlänningslag anges att nuvarande utlänningslag upphör att gälla då den nya lagen träder ikraft. Detta innebär att de nya bestämmelserna, utom i vissa särskilt angivna undantagsfall, blir tillämpliga omedelbart. Detsamma gäller de ändringar som nu föreslås. De förändringar som föreslås angående rätten att få uppehållstillstånd med anledning av familjeåterföreningsdirektivet är till sin natur mera förmånliga än gällande bestämmelser. Några övergångsbestämmelser avseende ansökningar som redan gjorts före ikraftträdandet behövs därför inte.

Vad gäller den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd skall denna inte tillämpas i de fall då beslut om uppehållstillstånd meddelats före den 1 maj 2006.

Beträffande ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning som inletts men inte avgjorts slutligt före den 1 maj 2006, blir således bestämmelserna avseende DNA-analys i föreliggande ändringsförslag omedelbart tillämpliga. Några övergångsbestämmelser avseende sådana ansökningar behövs således inte heller.

## 9 Ekonomiska konsekvenser

### 9.1 Genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet och bestämmelserna om återkallelse och muntlig handläggning

Förslagen i lagrådsremissen såvitt avser rätten till uppehållstillstånd gäller make (varmed också avses registrerad partner), sambo och underåriga barn samt föräldrar till ensamkommande flyktingbarn och barn som är skyddsbehövande i övrigt. Den nya regleringen innebär att dessa familjemedlemmar skall ha rätt till uppehållstillstånd dock med vissa särskilt angivna undantag. Enligt gällande bestämmelser föreligger inte någon rätt till uppehållstillstånd för de aktuella personkategorierna. Inom ramen för en prövning enligt nuvarande ordning kan dock en ansökan beviljas eller avslås på i huvudsak samma grunder som skall gälla i fortsättningen. De föreslagna ändringarna av utlänningslagen innebär att nu gällande praxis förs in i lagen. De nya bestämmelserna torde således inte medföra någon nämnvärd ökning av antalet beviljade uppehållstillstånd. Antalet ensamkommande asylsökande barn uppgick år 2002 och 2003 till 550 respektive 561 stycken. Under 2004 var siffran 360 barn. Uppehållstillstånd beviljades i 43 respektive 45 procent av ärendena år 2002 och 2003, varav majoriteten av humanitära skäl. Normalt beviljas flyktingförklaring i ca två procent av ärendena och uppehållstillstånd på grund av annat skyddsbehov i ca tio procent av ärendena (Mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare [s.k. ensamkommande barn][Ds 2004:54], s. 25 f.). Förslaget om att ensamkommande barn som är flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt skall ha rätt till familjeåterförening med sina föräldrar i Sverige antas därför inte påverka antalet beviljade uppehållstillstånd i någon större omfattning.

Införandet av en bestämmelse om att beslut med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning skall meddelas sökanden inom nio månader medför inte några ökade statliga utgifter eftersom det endast i undantagsfall bedöms bli aktuellt att överskrida handläggningstiden. I de fall handläggningstiden kan komma att överskridas torde särskilda skäl föreligga. Dessutom innebär de möjligheter till effektivare handläggning av anknytningsärenden som redogjorts för i förslaget att resursbehovet kommer att minska hos Migrationsverket.

Införandet av en bestämmelse om återkallelse vid brusten anknytning bedöms inte heller medföra några ökade kostnader.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att ökningen av antalet invandrare kommer att vara mycket liten till följd av förslagen i lagrådsremissen och att ärendehanteringens inte nämnvärt kommer att påverkas av förslagen i anledning av genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet och bestämmelserna om muntlig handläggning och återkallelse. Någon påverkan på samhällets eller enskildas kostnader förutses därför inte.



## 9.2 DNA

Som påpekats i tidigare avsnitt, kommer de förslagna bestämmelserna att medföra kostnader för staten vad avser provtagning i Sverige och utomlands, transport av prover till analysinstitutet och DNA-analys av proverna. Dessa förslag berör främst utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar.

När det gäller utgifter för DNA-analys bekostad av staten, kan vägledning hämtas från taxan för faderskaps- eller moderskapsutredningar vid Rättsmedicinalverket (RMV). Kostnaden för en sådan utredning, bestående av två personer – inklusive registreringsavgift – uppgår till ca 7 000 – 8 000 kronor. Ett ärende omfattar minst två personer och enligt RMV finns för närvarande inte någon gräns för antalet personer som kan ingå i ett och samma ärende om det visar sig att en fördjupad DNA-analys krävs. En sådan analys kan bli aktuell om det t.ex. finns en nära släkting till modern eller fadern som kan vara barnets förälder. Exempelvis beräknar RMV sannolikheten för att mannen, alternativt en bror till honom, är far till barnet. Den beräkningen är generell och gäller inte en viss broder i en syskonskara i vilken två eller flera bröder finns.

Enligt regeringens bedömning tyder en uppdaterad beräkning – i förhållande till den som finns i Anhörigkommitténs betänkande (SOU 2002:13) – på att DNA-analys kan aktualiseras i ca 500 ärenden per år och att behovet sannolikt kommer att bli störst i ärenden om familjeåterförening där de sökande har sitt ursprung i länder som t.ex. Somalia, Burundi, Afghanistan och Irak. Kostnaden för bl.a. provtagning, transport av prover och analys bedöms till sammanlagt 5 miljoner kronor och skall finansieras inom ramen för anslag 12:1 Migrationsverket. Regeringen har för avsikt att återkomma till detta i den ekonomiska vårpropositionen 2006 för att klargöra att ändamålen för detta anslag även ger utrymme för Migrationsverket att använda pengarna för DNA-analys i vissa utlänningsärenden.

Erfarenheter från Finland pekar på att införandet av möjligheten att använda DNA-analys har haft en viss preventiv effekt. Det har inneburit att antalet ogrundade ansökningar minskat och att färre felaktigt beviljade uppehållstillstånd har utfärdats, vilket lett till vissa besparingar. Norge har också i viss utsträckning dragit sådana slutsatser. Enligt regeringens mening finns det dock ingen anledning att lägga in sådana överväganden i den uppskattade kostnaden. Det är emellertid rimligt att anta att med införandet av möjligheten till DNA-analys, för att underlätta för sökanden att åstadkomma utredning till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd, kommer fler korrekta beslut att fattas i ärenden om familjeåterförening. Hittills har ärenden där det i avsaknad av t.ex. skriftlig dokumentation rörande släktskapet inte varit möjligt för sökanden att visa det åberopade släktskapet lett till avslagsbeslut. En uppföljning av detta kan lämpligen ske i samband med den utvärdering av DNA-analys i utlänningsärenden som bör göras när bestämmelsen har tillämpats under en viss tid.

När det gäller uppskattningen av kostnaderna för ersättning för DNA-analys som initieras och bekostas av sökanden, liksom kostnaderna för handläggning av ersättningsfrågan, torde dessa – vilket också

framkommit ovan i avsnitt 7.2.6 – vara marginella. Regeringen bedömer att det endast kommer att röra sig om ett fåtal fall per år. När det gäller att uppskatta antal fall per år är det av förklarliga skäl svårt att ge en sådan siffra. Möjligen kan viss ledning inhämtas från de uppgifter som lämnats om vissa utlandsmyndigheters medverkan i dag i migrationsärenden där sökanden låter utföra en DNA-analys på egen bekostnad. Av underlaget framgår att ambassaden i Islamabad under de två senaste åren haft sex fall, ambassaden i Bangkok ett fall under ett år och ambassaden i Manila tio till tolv fall om året. I denna grova uppskattning har dock inga fall där sökanden avstår från att begära ambassadens hjälp i samband med t.ex. provtagningen inräknats.

Vad gäller kostnaderna för utlandsmyndigheternas medverkan vid DNA-analys som erbjuds av Migrationsverket, t.ex. kontroll av sökandens identitet, inhämtande av skriftligt samtycke, närvaro och tillsyn vid provtagning, berör de utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Regeringens beräknar att utlandsmyndigheternas bistånd i denna hantering uppgår till ca 1 miljon kronor som finansieras genom en omfördelning från utgiftsområde 8 invandrare och flyktingar till utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Denna omfördelning kommer att föreslås i 2006 års ekonomiska vårproposition.

## 10 Författningskommentar

### 5 kap.

#### 3 §

Paragrafen motsvarar delvis 5 kap. 3 § i NUtIL.

I *första stycket* anges villkoren för att medlemmar ur kärnfamiljen skall få uppehållstillstånd.

Innebörden av *första stycket 1* är att make (varmed även avses registrerad partner enligt lag (1994:1117) om registrerat partnerskap) eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige skall ha rätt till uppehållstillstånd. Vem som är sambo följer av 1 § sambolagen (2003:376) där sambor definieras som två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll.

I *första stycket 2* föreskrivs villkoren för att ogifta barn till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige skall ha rätt till uppehållstillstånd. Rätten gäller dels barn som är gemensamma till den förälder som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och hans eller hennes make eller sambo, dels barn som är barn endast till den förälder som bor här eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här eller endast till maken eller sambon.

Rätten till uppehållstillstånd för barn som är eller som avses bli adopterade regleras av lagtekniska skäl i *första stycket 3*.

I *första stycket 4* föreskrivs att ett ensamkommande barn som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt har en ovillkorlig rätt till återförening med sina föräldrar. Med ensamkommande avses ett barn som vid ankomsten till Sverige var skild från båda sina föräldrar eller

från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Detta överensstämmer med vad som anges i 1 § i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Bestämmelsen tar sikte på både barn som rest in själva utan vuxen och barn som blivit lämnade efter inresan. Definitionen av ensamkommande barn överensstämmer med artikel 2 f i familjeåterföreningsdirektivet. Bestämmelsen innebär en rätt till uppehållstillstånd för en förälder till ett ensamkommande barn vilket krävs för att uppfylla artikel 10.3 a i familjeåterföreningsdirektivet. Någon motsvarande rätt finns inte för en annan vuxen person som har trätt i föräldrarnas ställe. En sådan person kan dock beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 a § första stycket punkterna 3 och 4 och andra stycket punkten 2 NUtIL.

Det uppehållstillstånd som meddelas den anhörige kan vara permanent eller tidsbegränsat.

I *andra stycket* föreskrivs att ett uppehållstillstånd som beviljas enligt denna paragraf måste ha en giltighet på minst ett år. Kravet följer av artikel 13.2 familjeåterföreningsdirektivet.

### 3 a §

Paragrafen är *ny*. Den motsvarar delvis 5 kap. 3 § NUtIL, se prop. 2004/05:170 s 276 f.

*Första stycket 1* motsvarar 5 kap. 3 § första stycket punkten 6 NUtIL.

*Första stycket 2* motsvarar 5 kap. 3 § första stycket punkten 4 NUtIL.

*Första stycket 3* motsvarar 5 kap. 3 § första stycket punkten 7 NUtIL.

*Första stycket 4* motsvarar 5 kap. 3 § första stycket punkten 8 NUtIL.

*Andra stycket* är *nytt*. Det innebär en kodifiering av gällande praxis, nämligen att ett barn till en person som avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige skall kunna få uppehållstillstånd. Om barnet också är barn till anknytningspersonen omfattas barnet av 5 kap. 3 § första stycket 2 NUtIL och har därmed en självständig rätt till uppehållstillstånd. Med barn avses även adoptivbarn.

*Tredje stycket* motsvarar 5 kap. 3 § andra stycket NUtIL.

### 8 §

Paragrafen har fått ett *nytt första stycke*, dock är ingen förändring i sak avsedd. I övrigt har endast paragrafhänvisningen justerats med hänsyn till förslagen i denna lagrådsremiss.

Det nya *första stycket* föranleds av att kategorin makar och sambor som inte stadigvarande sammanbott utomlands tas bort (5 kap. 3 § första stycket 5 NUtIL) i 5 kap. 3 §. Eftersom förfarandet med uppskjuten invandringsprövning skall fortsätta att tillämpas på snabba anknytningar anges i denna paragraf att makar som inte stadigvarande sammanbott utomlands vid första beslutstillfället skall ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Personer som endast har sammanbott under en kortare tid är normalt sett inte sambor i sambolagens mening varför dessa omfattas av 5 kap. 3 a § första stycket 1, de som avser att inleda ett samboförhållande. Att uppskjuten invandringsprövning skall gälla vid sådana förhållanden framgår av paragrafens *andra stycke*. Där anges också att detsamma skall gälla om uppehållstillstånd beviljas en sådan utlännings barn enligt 5 kap. 3 a § andra stycke.

## 16 §

Paragrafhänvisningen i *andra stycket* har justerats med hänsyn till förslagen i denna lagrådsremiss.

## 17 §

Paragrafhänvisningarna i *första stycket* har justerats med hänsyn till förslagen i denna lagrådsremiss.

*Andra stycket* är nytt och där anges att uppehållstillstånd till sådana barn som avses i 5 kap. 3 § första stycket 2 eller 3 och 5 kap. 3 a § andra stycket endast får beviljas för ett barn som har två vårdnadshavare om det finns ett medgivande från den vårdnadshavare till vilken anknytning inte åberopas.

## 17 a §

Paragrafen är *ny*.

Eftersom 5 kap. 3 § NUtIL anger att de som omfattas av bestämmelsen har rätt till uppehållstillstånd måste de situationer som ändå skall kunna medföra ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening särskilt anges.

I *första stycket punkten 1* anges att uppehållstillstånd får vägras om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller om omständigheter som är av betydelse för att få uppehållstillståndet medvetet förtigits. Det gör ingen skillnad om det är sökanden eller anknytningspersonen som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som är av betydelse för att få tillståndet.

*Första stycket punkten 2* ger möjlighet att avslå en ansökan om ett skenförhållande är för handen. Motiven till bestämmelserna behandlas i avsnitt 6.3.3.

*Första stycket punkten 3* innebär att uppehållstillstånd får vägras om sökanden utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Hot mot allmän ordning och säkerhet behandlas i avsnitt 6.3.7.

I *andra stycket* anges att det finns vissa situationer, utöver de som nämnts i första stycket, där uppehållstillstånd får vägras en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Undantagssituationerna behandlas i avsnitt 6.3.1 och 6.3.2.

*Andra stycket punkten 1* är en kodifiering av nuvarande praxis. Den innebär att även om makar formellt fortfarande är gifta behöver inte detta i sig grunda rätt till uppehållstillstånd för en make om makarna inte lever tillsammans. Att någon rätt till uppehållstillstånd inte skall föreligga för sambor som inte längre lever tillsammans följer visserligen direkt av 3 kap. 5 § NUtIL eftersom dessa inte länge är sambor i sambolagens mening. För tydlighetens skull anges ändå även sambor i denna punkt. Bestämmelsen tar också sikte på makar eller sambor som visserligen har sammanlevt men som inte avser att leva tillsammans efter beslutet om uppehållstillstånd.

*Andra stycket punkten 2* gäller den situationen att den sökande partnern redan är gift med eller sambo till någon annan. Paragrafen omfattar även den situationen att anknytningspersonen redan sammanbor med någon

annan person här i landet och en make eller en ytterligare sambo ansöker om uppehållstillstånd för familjeåterförening.

Syftet med *andra stycket punkten 3* är att motverka äktenskap eller samboförhållanden mellan underåriga.

*Tredje stycket* motsvarar delvis 7 kap. 4 § NUtIL. Det behandlas i avsnitt 6.3.8.

I 7 kap. 4 § NUtIL anges att det vid bedömningen av om uppehållstillståndet för en utlänning som har rest in i Sverige skall återkallas skall tas hänsyn till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar emot att tillståndet återkallas. Vid en sådan bedömning skall bl.a. utlänningens familjeförhållanden särskilt beaktas. Familjeåterföreningsdirektivet uppställer krav på att motsvarande hänsyn skall tas även vid bedömningen av om en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening skall avslås. I denna paragraf anges därför att hänsyn skall tas till utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden.

### **17 b §**

Paragrafen är *ny* och tar sikte på polygama förhållanden. Uppehållstillstånd skall alltid vägras en ytterligare make för det fall att anknytningspersonen redan är gift och sammanbor med den maken i Sverige.

### **18 §**

Paragrafhänvisningarna i *andra stycket* har justerats med hänsyn till förslagen i denna lagrådsremiss.

## **7 kap.**

### **3 §**

*Andra stycket* är *nytt*. Här anges att i de fall där tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelats med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket NUtIL, de s.k. snabba anknytningarna, får uppehållstillståndet återkallas om förhållandet upphört under den tid tillståndet gäller. Bestämmelsen i paragrafens tredje stycke blir inte tillämplig i dessa fall eftersom de som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd i s.k. snabbanknytningsärenden inte vistats här så lång tid som tre år.

## **13 kap.**

### **15 §**

Paragrafen är *ny*. Den behandlas i avsnitt 7.2.1 – 7.2.4.

Enligt *första stycket* skall sökanden i ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 eller 3 a § första stycket 2 eller 3 eller tredje stycket 2 eller 3 NUtIL och den person till vilken anknytning åberopas, under vissa angivna förutsättningar ges tillfälle att få en DNA-analys utförd avseende det biologiska släktskap som åberopas i ansökan. Bestämmelsen om DNA-analys är i första hand avsedd att underlätta familjeåterförening mellan minderåriga barn och deras föräldrar, men är tillämplig även i andra anknytningsärenden där biologiskt släktskap åberopas.

I två punkter anges förutsättningarna för att Migrationsverket skall ge någon tillfälle till DNA-analys. Den första förutsättningen är att den övriga utredningen rörande det biologiska släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas, dvs. att ansökan annars skulle avslås därför att släktskapet inte är klarlagt. Om släktskapsförhållandet kan anses tillräckligt utrett redan genom befintlig utredning, t.ex. identitetshandlingar, födelseattest eller muntliga uppgifter, skall DNA-analys inte erbjudas. Bestämmelsen om DNA-analys är således tillämplig först om annan dokumentation inte kan åstadkommas eller är otillräcklig. Som ytterligare förutsättning för att erbjuda analys anges i den andra punkten att det inte får vara uppenbart att det åberopade släktskapet inte föreligger. Om det vid en bedömning av den befintliga utredningen framstår som uppenbart att det åberopade släktskapet inte föreligger, skall tillfälle till DNA-analys inte lämnas. Undantaget blir tillämpligt exempelvis om sökanden åberopar anknytning till en förälder i Sverige men det med hänsyn till ålderskillnaden mellan de båda framstår som uteslutet att det påstådda släktskapet existerar.

Det är endast under ärendets handläggning vid Migrationsverket som tillfälle till DNA-analys kan erbjudas enligt paragrafen. Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen omfattas inte. Om Migrationsverket, utan att ge sökanden tillfälle till DNA-analys, har beslutat att avslå ansökningsmen migrationsdomstolen efter överklagande finner att sökanden borde ha fått tillfälle att få en sådan analys utförd, kan domstolen undanröja Migrationsverkets beslut och återförvisa ärendet till Migrationsverket för fortsatt handläggning. Denna möjlighet följer av allmänna principer i förvaltningsprocessen rörande återförvisning i fall då målet behöver kompletteras med ytterligare utredning och denna komplettering lämpligen bör ske i en lägre instans.

Enligt *andra stycket* behöver Migrationsverket inte ge tillfälle till DNA-analys om ansökningsmen skall avslås av andra skäl än på grund av otillräcklig utredning om släktskapet. Så kan vara fallet om det redan på grund av den befintliga utredningen står klart att övriga förutsättningar enligt den åberopade anknytningsbestämmelsen, t.ex. kravet på hushållsgemenskap och beroendeförhållande, inte är uppfyllda eller att det finns särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd, t.ex. på grund av vad som framkommit om sökandens brottslighet.

Enligt *tredje stycket första meningen* får DNA-analys utföras endast om den som undersöks har informerats om syftet med analysen och har lämnat sitt skriftliga samtycke. Frågan om samtycke för barn under arton år behandlas närmare i avsnitt 7.2.4.

Staten skall bekosta analyser som utförs med stöd av 15 §. Av *tredje stycket andra meningen* framgår att kostnaden för provtagning, transport av prover och analys skall betalas av staten.

## 16 §

Paragrafen är *ny*. Den behandlas i avsnitt 7.2.6.

Paragrafen anger en rätt till ersättning i vissa fall för den som själv bekostat en DNA-analys i ett sådant ärende om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning som avses i 15 §. Enligt *första stycket* krävs för att ersättning skall kunna utgå att sökanden inte getts tillfälle till

DNA-analys enligt 15 §, att analysen visar det släktskap som görs gällande och att uppehållstillstånd beviljats på grund av den åberopade familjeanknytningen. Bestämmelsen om ersättning är tillämplig endast i undantagsfall. Den situation som i första hand avses är den att en sökande som, sedan det står klart att Migrationsverket inte avser att ge honom eller henne tillfälle till en DNA-analys, åberopar en analys som han eller hon själv initierat och som styrker släktskapet och medför att uppehållstillstånd meddelas.

Bestämmelsen innebär vidare att för det fall sökanden har åberopat flera alternativa grunder för uppehållstillstånd och tillstånd har beviljats, men på en annan grund än familjeanknytning, medges ingen ersättning för analyskostnad. Om ansökan om uppehållstillstånd avslås eller om sökanden återkallar sin ansökan eller denna av någon annan anledning förfaller, bör ersättning inte heller utgå.

Ersättningsbestämmelsen avser inte bara ersättning till sökanden för analyskostnad som han eller hon har haft. Även när analysen betalats av anknytningspersonen eller någon annan kan ersättning utgå. Denna situation kan uppkomma i ärenden där sökanden är ett barn. Den som har betalat kan alltså ansöka om och få ersättning. För att ersättning skall medges krävs givetvis att han eller hon har haft den uppgivna kostnaden.

Ersättning enligt paragrafen kan utgå för skälig kostnad för provtagning, transport av prover och analys, normalt med ett belopp som högst motsvarar vad analysen skulle ha kostat om den initierats av staten.

Av *andra stycket* följer att beslut angående ersättning meddelas av Migrationsverket efter särskild ansökan. En ersättningsansökan handläggs som ett särskilt ärende. Detta gäller även om sökanden först i domstol åberopar en analys som han eller hon själv låtit utföra. Om sökanden under handläggningen i domstol begär ersättning för analyskostnaden, bör yrkandet avvisas och överlämnas till Migrationsverket för prövning.

Ansökan om ersättning skall framställas senast sex månader efter det att ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts slutligt. Den som inte iakttar denna tidsgräns förlorar sin rätt att begära ersättning.

## **14 kap.**

### **8 a §**

Paragrafen är *ny*. Den behandlas i avsnitt 7.2.7.

Av bestämmelsen följer att Migrationsverkets beslut om ersättning för DNA-analys enligt 13 kap. 16 § NUtIL får överklagas och att överklagande skall ske enligt den nya instansordningen, dvs. migrationsdomstol–Migrationsöverdomstolen.

Tiden för överklagande av Migrationsverkets beslut följer av 23 § förvaltningslagen (1986:223). Tiden för överklagande av migrationsdomstolens beslut följer av 16 kap. 10 § NUtIL.

# Sammanfattning av Anhörigkommitténs betänkande vår anhöriginvandring (SOU 2002:13)

Bilaga 1

Sammanfattningen avser enbart den del i betänkandet som behandlar DNA-analys.

## DNA-analys

Tidigare erfarenheter har visat att ett inte ringa antal barn kommer till Sverige för att återförenas med personer som i verkligheten inte är deras föräldrar. Det har förekommit att socialtjänsten fått ta hand om och familjehemsplacera dessa barn. Problemen har att göra med att beslutsunderlaget i ärenden om uppehållstillstånd ofta är undermåligt när det gäller barn från länder med bristfällig folkbokföring och osäkra ID-handlingar. För att inte omöjliggöra familjeåterförening i dessa fall tillämpas ofta ett lägre beviskrav än annars i fråga om släktskapet.

Kommittén föreslår att det för barns bästa införs en möjlighet att på statens bekostnad använda DNA-analys för att styrka ett påstått släktskapsförhållande som gäller föräldrar och barn. Analysen är frivillig och kan göras när tillräcklig utredning om släktskaps-förhållandet inte kan tas fram på annat sätt. Med införandet av möjligheten att erbjuda DNA-analys bör samma beviskrav kunna tillämpas beträffande barn som andra familjemedlemmar.



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

11 kap.

**DNA-analys**

1 d §

*I ärenden om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § kan Utlänningsnämnden och Migrationsverket ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd i syfte att visa det biologiska släktskap som åberopas i ansökan. Detta gäller endast om det inte är möjligt att på annat sätt få fram tillräcklig utredning om släktskapet och om det med hjälp av en DNA-analys är möjligt att få fram väsentliga bevis om släktskapet.*

*Tillfälle att visa åberopat släktskap kan under de i första stycket angivna förutsättningarna ges även barn och förälder i ärende om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § 3.*

*En DNA-analys får utföras endast om den som undersöks har upplysts om syftet med DNA-analysen och har gett sitt skriftliga samtycke. Endast det släktskapsförhållande som har åberopats i ansökan om uppehållstillstånd får undersökas. Kostnaden för provtagning, transport av prover och analys skall betalas av staten.*

*En sökande får tillerkännas ersättning av allmänna medel för egen sådan kostnad om han nekats tillfälle att få analys enligt första eller andra*

*stycket utförd och analysen visar det åberopade släktskapet. Ersättning beslutas av den myndighet som skall pröva ansökan om uppehållstillstånd.*

Bilaga 2

# Förteckning över remissinstanser för delbetänkandet Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13)

Bilaga 3

1. Riksdagens ombudsmän
2. Kammarrätten i Stockholm
3. Kammarrätten i Jönköping
4. Länsrätten i Stockholms län
5. Länsrätten i Skåne län
6. Länsrätten i Göteborg
7. Justitiekanslern
8. Rikspolisstyrelsen
9. Statskontoret
10. Rättsmedicinalverket
11. Ambassaden, Nairobi
12. Ambassaden, Sarajevo
13. Ambassaden, Damaskus
14. Ambassaden, Islamabad
15. Migrationsverket
16. Utlänningsnämnden
17. Svenska Röda Korset
18. Riksförsäkringsverket
19. Försäkringskassaförbundet
20. Socialstyrelsen
21. Handikappombudsmannen
22. Barnombudsmannen
23. Ekonomistyrningsverket
24. Riksrevisionsverket
25. Juridiska fakulteten vid Lunds Universitet
26. Arbetsmarknadsstyrelsen
27. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
28. Integrationsverket
29. Stockholms kommun
30. Malmö kommun
31. Göteborgs kommun
32. Rädda Barnen
33. Handikappförbundens Samarbetsorganisation
34. Pensionärernas Riksorganisation
35. Sveriges Pensionärsförbund
36. Svenska Kommunförbundet
37. Landstingsförbundet
38. Sveriges advokatsamfund
39. Amnesty International, Svenska sektionen
40. Barnens rätt i samhället (BRIS)
41. Bosnisk- Hercegovinska riksförbundet i Sverige
42. Caritas
43. FN:s flyktingkommissaries representant i de baltiska och de nordiska länderna
44. Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)
45. Föreningen Återföreningen
46. Internationella Kvinnoförbundet (IKF)

47. Iranska riksförbundet i Sverige
48. Katolska Biskopsämbetet
49. Kurdiska kvinnoförbundet
50. Kurdiska riksförbundet
51. Ortodoxa och österländska kyrkornas ekumeniska råd (OÖKER)
52. Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor
53. Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige (ROKS)
54. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar
55. Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)
56. Somaliska riksförbundet i Sverige
57. Svenska flyktingrådet
58. Svenska kvinnojourers riksförbund
59. Sveriges Kristna Råd
60. Sveriges Muslimska Förbund
61. Turkiska riksförbundet

# Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening

Bilaga 4

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 63.3 a i detta,

med beaktande av kommissionens förslag,<sup>2</sup>

med beaktande av Europaparlamentets yttrande,<sup>3</sup>

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande,<sup>4</sup> och

med beaktande av Regionkommitténs yttrande,<sup>5</sup> och av följande skäl:

- (1) För att gradvis inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa föreskrivs i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen dels att det skall vidtas åtgärder som syftar till att säkerställa den fria rörligheten för personer, och i samband därmed direkt relaterade stödåtgärder avseende kontroller vid yttre gränser, asyl och invandring, dels att det skall vidtas åtgärder som rör asyl, invandring och skydd av rättigheter för tredjelandsmedborgare.
- (2) Åtgärderna avseende familjeåterförening bör antas i överensstämmelse med den skyldighet att skydda familjen och att respektera familjelivet som har stadfästs i en rad folkrättsliga instrument. Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- (3) Europeiska rådet erkände vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 behovet av tillnärmning av nationell lagstiftning om villkoren för rätt till inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare. I detta sammanhang fastslog Europeiska rådet särskilt att Europeiska unionen bör säkerställa en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium, och att en mer kraftfull integrationspolitik bör syfta till att ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas. Europeiska rådet uppmanade därför rådet att, på grundval av förslag från kommissionen, snabbt anta rättsliga instrument. Behovet av att uppnå

<sup>2</sup> EGT C 116 E, 26.4.2000, s. 66, och EGT C 62 E, 27.2.2001, s. 99.

<sup>3</sup> EGT C 135, 7.5.2001, s. 174.

<sup>4</sup> EGT C 204, 18.7.2000, s. 40.

<sup>5</sup> EUT C 73, 26.3.2003, s. 16.

de mål som fastställdes i Tammerfors bekräftades av Europeiska rådet i Laeken den 14 och 15 december 2001.

- (4) Familjeåterförening är ett nödvändigt medel för att möjliggöra familjelivet. Familjeåterförening bidrar till att skapa en social och kulturell stabilitet som underlättar tredjelandsmedborgarnas integrering i medlemsstaterna, som även främjar den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av gemenskapens grundläggande mål enligt fördraget.
- (5) Medlemsstaterna bör sätta i kraft bestämmelserna i detta direktiv utan diskriminering med avseende på kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska egenskaper, språk, religion eller övertygelse, politiska eller andra åsikter, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, födelseort, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.
- (6) För att säkerställa skyddet för familjen och bevarandet eller skapandet av familjelivet, bör de materiella villkoren för utövandet av rätten till familjeåterförening fastställas enligt gemensamma kriterier.
- (7) Medlemsstaterna bör ha möjlighet att tillämpa detta direktiv även om alla familjemedlemmar anländer tillsammans.
- (8) Situationen för flyktingar bör ges särskild uppmärksamhet med anledning av de skäl som tvingat dem att fly från sitt land och hindrar dem från att leva ett normalt familjeliv där. Deras rätt till familjeåterförening bör därför regleras av förmånligare villkor.
- (9) Familjeåterförening bör under alla omständigheter gälla medlemmarna i kärnfamiljen, det vill säga make/maka och underåriga barn.
- (10) Det är upp till medlemsstaterna att avgöra huruvida de önskar tillåta familjeåterförening för släktingar i rakt uppstigande led, ogifta myndiga barn, ogifta eller registrerade partners samt, när det gäller polygama hushåll, underåriga barn till ytterligare en make/maka och referenspersonen. Att en medlemsstat beviljar familjeåterförening för dessa personer skall inte påverka möjligheten för de medlemsstater som inte godkänner familjeband i de fall som täcks av denna bestämmelse att inte bevilja dessa personer behandling som familjemedlemmar när det gäller rätten till vistelse i en annan medlemsstat, enligt definitionen i relevant EG-lagstiftning.
- (11) Rätten till familjeåterförening bör utövas i överensstämmelse med de värden och principer som medlemsstaterna erkänner, i synnerhet beträffande kvinnors och barns rättigheter, vilket motiverar att restriktiva åtgärder kan införas mot återförening av familjemedlemmar i polygama hushåll.
- (12) Möjligheten att begränsa rätten till familjeåterförening för barn över tolv års ålder, vars primära bostad är en annan än referenspersonens, är avsedd att avspegla barnens förmåga till integrering i tidig ålder och skall garantera att de förvärvar den utbildning och de språkkunskaper som krävs i skolan.
- (13) Det bör inrättas ett system med förfaranderegler för prövning av ansökan om familjeåterförening och för familjemedlemmars inresa och vistelse. Dessa förfaranden bör vara effektiva och genomförbara

i förhållande till den normala arbetsbelastningen vid medlemsstaternas myndigheter, samt tillåta insyn och vara rättvisa för att ge de berörda personerna adekvat rättssäkerhet.

- (14) Familjeåterförening får vägras på vederbörligen motiverade grunder. I synnerhet bör den person som önskar åtnjuta familjeåterförening inte utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Begreppet allmän ordning får inbegripa fällande dom för allvarligt brott. Det bör i detta sammanhang noteras att begreppet allmän ordning och säkerhet även omfattar fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier.
- (15) Familjemedlemmarnas integrering bör främjas. De bör därför få en självständig ställning som är oberoende av referenspersonen, särskilt vid upplösning av familjeband och partnerskap, och de bör få tillträde till undervisning, anställning och yrkesutbildning på samma villkor som den person med vilken de återförenas, i enlighet med relevanta villkor.
- (16) Eftersom målen för den föreslagna åtgärden, nämligen att införa en rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som skall utövas enligt gemensamma regler, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (17) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fogade protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i nämnda protokoll, deltar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt i dem.
- (18) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fogade protokollet om Danmarks ställning deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt i Danmark.

**KAPITEL I****ALLMÄNNA BESTÄMMELSER***Artikel 1*

Syftet med detta direktiv är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier.

*Artikel 2*

I detta direktiv avses med

- a) *tredjelandsmedborgare*: personer som inte är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 i fördraget,
- b) *flykting*: tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som beviljats flyktingstatus enligt Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967,
- c) *referensperson*: en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat och som ansöker om familjeåterförening, eller vars familjemedlemmar ansöker om familjeåterförening för att förenas med honom/henne,
- d) *familjeåterförening*: inresa och vistelse i en medlemsstat för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i den medlemsstaten, för att upprätthålla familjeenheten, oavsett om familjebanden knutits före eller efter referenspersonens inresa,
- e) *uppehållstillstånd*: varje tillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som ger en tredjelandsmedborgare rätt att vistas lagligt på den medlemsstatens territorium i enlighet med bestämmelserna i artikel 1.2 a i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land,<sup>6</sup>
- f) *underårig utan medföljande vuxen*: tredjelandsmedborgare eller statslös person som är yngre än arton år och som anländer till medlemsstaternas territorier utan medföljande vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för den underårige, så länge som denne inte faktiskt tas om hand av en sådan vuxen, eller en underårig som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha anlämt till medlemsstaternas territorier.

*Artikel 3*

1. Detta direktiv skall tillämpas när referenspersonen innehar ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt

<sup>6</sup> EGT L 157, 15.6.2002, s. 1.



uppehållstillstånd, om hans eller hennes familjemedlemmar är tredje-landsmedborgare, oberoende av deras rättsliga ställning. Bilaga 4

2. Detta direktiv skall inte tillämpas när referenspersonen

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

3. Detta direktiv skall inte tillämpas på familjemedlemmar till unionsmedborgare.

4. Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i

- a) bilaterala och multilaterala avtal mellan gemenskapen eller gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och tredje länder å andra sidan,
- b) Europeiska sociala stadgan av den 18 oktober 1961, den reviderade Europeiska sociala stadgan av den 3 maj 1987 och den europeiska konventionen om migrerande arbetstagares rättsställning av den 24 november 1977.

5. Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser.

## **KAPITEL II**

### **FAMILJEMEDLEMMAR**

#### *Artikel 4*

1. Medlemsstaterna skall, enligt detta direktiv och med iakttagande av villkoren i kapitel IV och i artikel 16, tillåta inresa och vistelse för följande familjemedlemmar:

- a) Referenspersonens make/maka.
- b) Underåriga barn till referenspersonen och dennes make/maka, inbegripet barn som har adopterats i enlighet med ett beslut som har fattats av den berörda medlemsstatens behöriga myndighet eller ett beslut som är automatiskt verkställbart enligt den medlemsstatens internationella förpliktelser, eller som måste erkännas enligt internationella förpliktelser.
- c) Underåriga barn, inbegripet adopterade barn, till referenspersonen om denne har vårdnaden och barnen är beroende av honom/henne för sin

försörjning. Medlemsstaterna får tillåta familjeåterförening för barn som står under gemensam vårdnad, under förutsättning att den andra vårdnadshavaren har lämnat sitt medgivande.

- d) Underåriga barn, inbegripet adopterade barn, till maken/makan om denne har vårdnaden och barnen är beroende av honom/henne för sin försörjning. Medlemsstaterna får tillåta familjeåterförening för barn som står under gemensam vårdnad, under förutsättning att den andra vårdnadshavaren har lämnat sitt medgivande.

Underåriga barn enligt denna artikel får inte ha uppnått myndighetsålder enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning och får inte vara gifta.

När ett barn är över tolv år och anländer på egen hand utan resten av sin familj, får medlemsstaterna med avvikelse från ovanstående, innan de ger barnet tillstånd till inresa och vistelse enligt detta direktiv, pröva om barnet uppfyller kriteriet för integrering, om deras lagstiftning vid den tidpunkt då detta direktiv genomförs föreskriver en sådan prövning.

2. Medlemsstaterna får i lag eller annan författning, enligt detta direktiv och med iakttagande av villkoren i kapitel IV, tillåta inresa och vistelse för följande familjemedlemmar:

- a) Släktingar i rakt uppstigande led av första graden till referenspersonen eller dennes make/maka, om släktingarna är beroende av referenspersonen eller dennes make/maka för sin försörjning och saknar annat nödvändigt familjemässigt stöd i ursprungslandet.
- b) Ogifta myndiga barn till referenspersonen eller dennes make/maka, om barnen av hälsoskäl bevisligen inte kan försörja sig själva.

3. Medlemsstaterna får i lag eller annan författning, enligt detta direktiv och med iakttagande av villkoren i kapitel IV, tillåta inresa och vistelse för en ogift partner som är tredjelandsmedborgare och som har ett vederbörligen styrkt varaktigt förhållande med referenspersonen eller för en tredjelandsmedborgare som har familjeband med referenspersonen i form av ett registrerat partnerskap enligt artikel 5.2 samt för ogifta underåriga barn, även adopterade barn, samt ogifta myndiga barn som av hälsoskäl bevisligen inte kan försörja sig själva, till dessa personer.

Medlemsstaterna får besluta att registrerad partner skall behandlas som make/maka i fråga om familjeåterförening.

4. När det gäller polygama hushåll där referenspersonen redan bor tillsammans med en make/maka på en medlemsstats territorium, skall den berörda medlemsstaten inte tillåta familjeåterförening för en ytterligare make/maka.

Med avvikelse från punkt 1 c får medlemsstaterna begränsa familjeåterförening av underåriga barn till ytterligare en make/maka och referenspersonen.

5. För att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får medlemsstaterna kräva att referenspersonen och dennes make/maka skall

ha uppnått en viss lägsta ålder, och högst 21 år, innan maken/makan kan återförenas med referenspersonen. Bilaga 4

6. Med avvikelse från ovanstående får medlemsstaterna begära att ansökningar om familjeåterförening för underåriga barn skall lämnas innan barnet har fyllt 15 år, så som föreskrivs i deras gällande lagstiftning vid datumet för genomförandet av detta direktiv. Om ansökan lämnas in efter det att barnet har fyllt 15 år, skall de medlemsstater som beslutar att tillämpa detta undantag tillåta inresa och vistelse för sådana barn av andra skäl än familjeåterförening.

### **KAPITEL III**

#### **INLÄMNANDE OCH PRÖVNING AV ANSÖKAN**

##### *Artikel 5*

1. Medlemsstaterna skall avgöra om en ansökan till de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten om inresa och vistelse för familjeåterförening skall lämnas in av referenspersonen eller av dennes familjemedlemmar.

2. Ansökan skall åtföljas av skriftliga bevis för familjebanden och för att villkoren i artiklarna 4 och 6 och, i förekommande fall, artiklarna 7 och 8 är uppfyllda, samt bestyrkta kopior av familjemedlemmarnas resehandlingar.

Om det är lämpligt för att styrka familjebanden, får medlemsstaterna hålla samtal med referenspersonen och dennes familjemedlemmar och göra de utredningar som bedöms nödvändiga.

Vid prövningen av en ansökan avseende referenspersonens ogifta partner skall medlemsstaterna vid bedömningen av om det finns ett varaktigt förhållande beakta omständigheter som att det finns ett gemensamt barn, ett tidigare samboende, ett registrerat partnerskap eller andra tillförlitliga bevis.

3. Ansökan skall lämnas in och behandlas när familjemedlemmarna vistas utanför den medlemsstat på vars territorium referenspersonen vistas.

Med avvikelse från denna bestämmelse får en medlemsstat i lämpliga fall godta en ansökan som lämnas in när familjemedlemmarna redan befinner sig på dess territorium.

4. Så snart som möjligt och under alla omständigheter senast nio månader efter det att ansökan har lämnats in, skall medlemsstatens behöriga myndigheter skriftligen underrätta den person som har lämnat in ansökan om beslutet.

Om prövningen av ansökan är av komplicerad natur, får tidsfristen i första stycket i undantagsfall förlängas.

Ett beslut om avslag skall motiveras. Samtliga följder av att ett beslut inte har fattats när tidsfristen i första stycket löper ut skall regleras i den berörda medlemsstatens nationella lagstiftning. Bilaga 4

5. Vid prövningen av ansökan skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa skall komma i främsta rummet.

#### KAPITEL IV

### VILLKOR FÖR UTÖVANDET AV RÄTTEN TILL FAMILJEÅTERFÖRENING

#### *Artikel 6*

1. Medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

2. Medlemsstaterna får återkalla uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

När medlemsstaten fattar relevant beslut skall den beakta, förutom artikel 17, allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som familjemedlemmen begått, eller den fara som denna person utgör.

3. Den berörda medlemsstatens behöriga myndighet får inte avslå en ansökan om förnyelse av ett uppehållstillstånd eller utvisa någon från territoriet endast på grund av sjukdom eller invaliditet som har uppkommit efter det att uppehållstillståndet utfärdades.

#### *Artikel 7*

1. När ansökan om familjeåterförening lämnas in får den berörda medlemsstaten kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen har

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

2. Medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärderna i enlighet med nationell lagstiftning. Bilaga 4

Beträffande de flyktingar och/eller flyktingars familjemedlemmar som avses i artikel 12 får de integrationsåtgärder som avses i första stycket inte tillämpas förrän de berörda personerna har beviljats familjeåterförening.

#### *Artikel 8*

Medlemsstaterna får kräva att referenspersonen skall ha vistats lagligen på deras territorium under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar.

Om en medlemsstats gällande lagstiftning på området för familjeåterförening vid den tidpunkt då direktivet antas beaktar medlemsstatens mottagningskapacitet, får medlemsstaten med avvikelse från första stycket införa en väntetid på högst tre år mellan inlämnandet av en ansökan om familjeåterförening och utfärdandet av uppehållstillstånd för familjemedlemmarna.

### **KAPITEL V**

#### **FAMILJEÅTERFÖRENING FÖR FLYKTINGAR**

#### *Artikel 9*

1. Detta kapitel skall tillämpas på familjeåterförening för sådana flyktingar som erkänns av medlemsstaterna.

2. Medlemsstaterna får begränsa tillämpningen av detta kapitel till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan.

3. Detta kapitel skall inte påverka regler om beviljande av flyktingstatus för familjemedlemmar.

#### *Artikel 10*

1. Artikel 4 skall tillämpas på definitionen av familjemedlemmar, med undantag av artikel 4.1 tredje stycket som inte skall tillämpas på barn till flyktingar.

2. Medlemsstaterna får tillåta familjeåterförening för andra familjemedlemmar än de som anges i artikel 4, om de är beroende av flyktingen för sin försörjning.

3. Om en flykting är underårig utan medföljande vuxen

a) skall medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse i familjeåterföreningssyfte för hans eller hennes släktingar i rakt uppstigande led av första graden utan att tillämpa villkoren i artikel 4.2 a,

- b) får medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse i familjeåterför-  
eningssyfte för hans eller hennes legala vårdnadshavare eller varje  
annan familjemedlem, om flyktingen inte har några släktingar i rakt  
uppstigande led eller om de inte går att spåra. Bilaga 4

#### *Artikel 11*

1. Vad gäller inlämnandet och prövningen av ansökan skall artikel 5 tillämpas, med förbehåll för punkt 2 i den här artikeln.
2. Om en flykting inte kan styrka sina familjeband med offentliga handlingar, skall medlemsstaten beakta andra bevis för att sådana band föreligger enligt nationell lagstiftning. Ett beslut om avslag på ansökan får inte uteslutande bygga på avsaknad av skriftlig bevisning.

#### *Artikel 12*

1. Med avvikelse från artikel 7 får medlemsstaterna i samband med ansökningar som rör sådana familjemedlemmar som avses i artikel 4.1 inte kräva att flyktingen och/eller dennes familjemedlemmar skall styrka att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7.

Utan att internationella åtaganden åsidosätts, får medlemsstaterna, om familjeåterförening är möjlig i ett tredje land med vilket referenspersonen och/eller familjemedlemmen har särskild anknytning, kräva de uppgifter som avses i första stycket.

Medlemsstaterna får kräva att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7.1 om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats.

2. Med avvikelse från artikel 8 får medlemsstaterna inte kräva att flyktingen skall ha vistats på deras territorium under en viss tid innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar.

### **KAPITEL VI**

#### **INRESA OCH VISTELSE FÖR FAMILJEMEDLEMMAR**

#### *Artikel 13*

1. Så snart ansökan om inresa för familjeåterförening har godkänts, skall den berörda medlemsstaten ge familjemedlemmarna tillstånd till inresa. Den berörda medlemsstaten skall därvid på alla sätt underlätta för dessa personer att erhålla de viseringar som krävs.
2. Den berörda medlemsstaten skall för familjemedlemmarna utfärda ett första uppehållstillstånd med minst ett års giltighetstid. Detta uppehållstillstånd skall kunna förnyas.

3. Giltighetstiden för familjemedlemmens eller familjemedlemmarnas uppehållstillstånd får i princip inte sträcka sig längre än till och med det datum då referenspersonens uppehållstillstånd löper ut. Bilaga 4

#### *Artikel 14*

1. Referenspersonens familjemedlemmar skall ha samma rätt som referenspersonen att få tillträde till

- a) utbildning,
- b) anställning eller egen företagsverksamhet,
- c) yrkesvägledning, yrkesutbildning, fortbildning och omskolning.

2. 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.

3. Medlemsstaterna får 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.

#### *Artikel 15*

1. Senast efter fem års vistelse, och under förutsättning att familjemedlemmen inte har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än familjeåterförening, har make/maka eller ogift partner samt barn som har uppnått myndig ålder rätt till att efter ansökan, om så krävs, få eget uppehållstillstånd som är oberoende av referenspersonens uppehållstillstånd.

Medlemsstaterna får inskränka beviljandet av det uppehållstillstånd som avses i första stycket till make/maka eller ogift partner vid upplösning av familjebanden.

2. Medlemsstaterna får bevilja eget uppehållstillstånd för myndiga barn och sådana släktingar i direkt uppstigande led som omfattas av artikel 4.2.

3. Om personer som rest in i medlemsstaten för familjeåterförening blir änklingar/änkor, skiljer sig, separerar eller om deras släktingar i direkt upp- eller nedstigande led av första graden avlider, får de, efter ansökan, om så krävs, beviljas eget uppehållstillstånd. Medlemsstaterna skall anta bestämmelser som garanterar att oberoende uppehållstillstånd utfärdas i särskilt ömmande fall.

4. Villkoren för beviljande av eget uppehållstillstånd och för giltighetstiden för eget uppehållstillstånd skall fastställas enligt nationell lagstiftning.

Bilaga 4

## KAPITEL VII

### PÅFÖLJDER OCH RÄTTSMEDEL

#### *Artikel 16*

1. Medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening eller, i förekommande fall, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem i följande fall:

a) Om villkoren i detta direktiv inte är uppfyllda eller inte längre är uppfyllda.

Om referenspersonens tillgångar vid förnyelse av uppehållstillståndet inte räcker till utan hjälp från den berörda medlemsstatens socialbidragssystem enligt artikel 7.1 c skall medlemsstaten beakta familjemedlemmarnas bidrag till hushållets inkomst.

b) Om referenspersonen och dennes familjemedlemmar inte eller inte längre lever som gifta eller har ett fullständigt familjeliv.

c) Om det kan konstateras att referenspersonen eller dennes ogifta partner är gift med eller har ett varaktigt förhållande med en annan person.

2. Medlemsstaterna får även avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om att förnya uppehållstillståndet om det är fastställt

a) att falska eller vilseledande uppgifter eller falska eller förfälskade handlingar har använts, eller att tillstånd har erhållits genom vilseledande eller på andra olagliga sätt,

b) att 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.

När medlemsstaterna gör en bedömning som gäller denna punkt får de särskilt ta hänsyn till det faktum att äktenskapet eller partnerskapet ingicks eller att adoptionen gjordes efter det att uppehållstillståndet utfärdades för referenspersonen.

3. Medlemsstaterna får återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyat uppehållstillstånd för en familjemedlem om referenspersonen inte längre vistas i medlemsstaten och familjemedlemmen ännu inte har rätt till eget uppehållstillstånd enligt artikel 15.

4. Medlemsstaterna får utföra särskilda kontroller när det finns välgrundade misstankar om vilseledande eller skenäktenskap, skenpartnerskap eller skenadoption enligt definitionen i punkt 2. Särskilda kontroller får även utföras när familjemedlemmarnas uppehållstillstånd förnyas.



Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar skall utvisas, skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn 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.

*Artikel 18*

Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om utvisning beslutas, skall medlemsstaterna se till att referenspersonen och/eller dennes familjemedlemmar har rätt att ansöka om rättslig prövning.

Formerna och behörigheten för utövandet av den rätt som avses i första stycket skall fastställas av de berörda medlemsstaterna.

**KAPITEL VIII****SLUTBESTÄMMELSER***Artikel 19*

Kommissionen skall med jämna mellanrum, och första gången senast den 3 oktober 2007, rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv i medlemsstaterna, och vid behov föreslå nödvändiga ändringar. Dessa ändringsförslag skall vara prioriterade enligt artiklarna 3, 4, 7, 8 och 13.

*Artikel 20*

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 3 oktober 2005. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

*Artikel 21*

Detta direktiv träder i kraft den samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 22*

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdat i Bryssel den 22 september 2003.

*På rådets vägnar*

F. Frattini  
*Ordförande*

## Sammanfattning av delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjELandsmedborgare (SOU 2005:15) i den delen som avser genomförandet av Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening

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. 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 invandringssprövning för dessa s.k. snabba anknytningar även i fortsättningen skall gälla för tredjELandsmedborgare. Med hänsyn till familjeåterföreningsdirektivet måste det tidsbegränsade uppehållstillståndet som ges under prövotiden ha en giltighetstid på minst ett år.

Bestämmelser som anger villkoren för att bevilja uppehållstillstånd i de nu nämnda fallen 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 utlänningens 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.

Lagförslag i delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15) avseende genomförandet av Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening

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 betecknas 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 och 11 §§ och 11 kap. 3 § samt rubriken närmast före 11 kap. 3 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det skall införas en ny bestämmelse, 2 kap. 2 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**

*1 a §*

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

**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.*

*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 giltighetstid 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 uteslutande 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 §<sup>7</sup>

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

#### 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

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2001:201.



som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

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

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

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

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

5. en utlänning som av humanitära skäl bör få

hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

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

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

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

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

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

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 adaption 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.*

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 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.*

Bilaga 6

4 a §<sup>8</sup>

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 §

4 b §<sup>9</sup>

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 §<sup>10</sup>

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 §<sup>11</sup>

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

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

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2004:206.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 1995:773.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 1996:1379.

4 e §<sup>12</sup>

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

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

## 4 h §

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.

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

Har ett förhållande upphört, får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

5 §<sup>13</sup>

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

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

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2000:292.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2000:292.

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2004:206.

3 kap. 4 §,

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

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

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

5. det annars finns synnerliga skäl.

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

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

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

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

1. om han bedriver sådan

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 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.

11 §<sup>14</sup>

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

1. om han bedriver sådan

<sup>14</sup> Senaste lydelse 1996:1379.

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.

verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd, eller

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.

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

*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.*

*Motivering av beslut  
m.m.*

*Motivering av beslut,*

3 §<sup>15</sup>

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 beslutet.

Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd *eller om ställning som varaktigt bosatt* skall 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.

*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.*

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2001:60.

*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.*

---

Denna lag träder i kraft den



# Förteckning över remissinstanser för delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15)

Bilaga 7

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Kammarrätten i Stockholm
4. Länsrätten i Stockholms län
5. Länsrätten i Skåne län
6. Länsrätten i Göteborg
7. Justitiekanslern
8. Domstolsverket
9. Integrationsverket
10. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
11. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
12. Rikspolisstyrelsen
13. Ambassaden Damaskus
14. Ambassaden London
15. Ambassaden Nairobi
16. Migrationsverket
17. Utlänningsnämnden
18. Barnombudsmannen
19. Försäkringskassan
20. Handikappombudsmannen
21. Socialstyrelsen
22. Skatteverket
23. Centrala studiestödsnämnden
24. Arbetsmarknadsstyrelsen
25. Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet
26. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet
27. Stockholms stad
28. Malmö kommun
29. Göteborgs kommun
30. Botkyrka kommun
31. Länsstyrelsen i Stockholms län
32. Amnesty International, Svenska sektionen
33. Caritas
34. Landsorganisationen (LO)
35. Rädda barnens Riksförbund
36. Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige, SIOS
37. Svensk flyktinghjälp (SWERA)
38. Svenska kyrkans Församlingsförbund
39. Svenska Röda korset
40. Svenskt Näringsliv
41. Sveriges advokatsamfund
42. Sveriges Kommuner och Landsting
43. Sveriges Kristna Råd
44. Sveriges Muslimska Råd
45. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

## Sammanfattning av Promemorian om förslag till ändring i utlänningslagen (1989:529) i anslutning till delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15)

De lagändringar som föreslås i delbetänkandet innebär att olika regler för anhöriginvandring kommer att gälla beroende på vilket medborgarskap dels referenspersonen, dels den anhörige har. Enligt förslaget i betänkandet skall tredjelandsmedborgare ges rätt till familjeåterförening med medlemmar ur kärnfamiljen som också är tredjelandsmedborgare. I lagteknisk mening innebär detta att vissa familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige skall ges uppehållstillstånd. För svenska medborgare och andra utländska medborgare än tredjelandsmedborgare (och statslösa) kommer dock nuvarande lagstiftning att fortsätta att gälla vilket innebär att dessa kan få rätt till familjeåterförening. Detta uttrycks i utlänningslagen genom att vissa familjemedlemmar till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här får ges uppehållstillstånd. ( 2 kap. 4 § UtlL). I förarbetena till denna bestämmelse (prop. 1996/97:25 s. 111) anges att rätten till familjeåterförening måste vara en självklar och grundläggande del i vår invandringspolitik och att anhöriga inom kärnfamiljen skall ha en principiell rätt till familjeåterförening. Som skäl mot att i lagtexten ange att uppehållstillstånd skall ges till medlemmar ur kärnfamiljen anges i förarbetena att undantag då måste göras i lag för en rad situationer där det trots att det rör sig om medlemmar av kärnfamiljen inte alltid är rimligt att tillstånd beviljas (aa). I betänkandet har nu, som ovan nämnts, lagts fram förslag med innebörden att det i lagtexten anges att vissa familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare skall ges uppehållstillstånd. Förslaget innebär också att det i lag införs undantag från denna rätt till uppehållstillstånd. För att uppnå en enhetlig, ändamålsenlig och icke diskriminerande lagstiftning bör betänkandets lagförslag anpassas till att omfatta alla som är bosatta i Sverige oavsett medborgarskap. Detta innebär att begreppet referensperson skall omfatta även medborgare i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge som bor i Sverige och andra utländska medborgare och statslösa personer som har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Det innebär vidare att make (varmed också avses registrerad partner) eller sambo till referenspersonen och ogifta barn under 18 år till referenspersonen och referenspersonens make eller sambo eller till någon av dessa skall ha rätt till uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett i år. Uppskjuten invandringsprövning vid s.k. snabba anknytningar skall fortfarande tillämpas. Vidare innebär förslaget att de i betänkandet föreslagna undantagen från huvudregeln att uppehållstillstånd skall ges till anhöriga i kärnfamiljen skall vara tillämpliga oavsett medborgarskap på både referensperson och anhöriga. Med hänsyn till vad som ovan sagts om kärnfamiljens principiella rätt till familjeåterförening innebär förslagen främst en lagteknisk förändring och förutses inte få några praktiska konsekvenser. Slutligen innebär förslaget att tidsfristen på nio månader

skall gälla i alla ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning Bilaga 8  
enligt utlänningslagen.

# Lagförslag till Promemoria i anslutning till delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15)

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

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

*dels* att nuvarande 2 kap. 4 och 4 d §§ skall betecknas 2 kap. 4 a och 4 g §§,

*dels* att den nya 2 kap. 4 a och 4 g §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att 2 kap. 4, 4 b §§ och 11 kap. 3 § samt rubriken närmast före 11 kap. 3 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det skall införas en ny bestämmelse, 2 kap. 2 a §, av följande lydelse.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Förslag i betänkandet</i>	<i>i</i>	<i>Nu föreslagen lydelse</i>
--------------------------	------------------------------	----------	------------------------------

### **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 en sådan person och har uppehållstillstånd här med sådan giltighetstid.*

Med referensperson avses en person som är

1. medborgare i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge och bor i Sverige .

2. utländsk medborgare och har permanent uppehållstillstånd i Sverige, eller

3. tredjelandsmedborgare och 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 uppehållstill-

stånd här med Bilaga 9  
sådan giltighets-  
tid.

*I 1 kap. 1 a § och  
2 a § detta kapitel  
finns  
bestämmelser om  
vad som avses med  
tredjELandsmed-  
borgare och  
referensperson. I  
andra-fjärde  
styckena denna  
paragraf finns be-  
stämmelser 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 giltighetstid på minst ett år.*

*Om en tredjelandsmedborgare*

*Uppehållstillstånd skall ges till*

*1. en utlänning som är make eller sambo till referenspersonen,*

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

*Uppehållstillstånd som meddelas enligt 1 och 2 skall ha en giltighetstid på minst ett år.*

*Om en utlänning är make eller sambo till referenspersonen utan att de stadigvarande sammanbott utomlands skall uppehållstillstånd beviljas endast om förhållandet framstår som seriöst och*

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.

Uppehållstillstånd skall ges till tredje-landsmedborgare som är förälder till en

särskilda skäl inte talar mot att bevilja tillstånd. I sådant fall skall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges vid första beslutstillfället.

Giltighetstiden skall vara minst ett år. Ett uppehållstillstånd av samma omfattning skall ges till sökandens barn om detta inte också är barn till referenspersonen.

Uppehållstillstånd skall ges till en utlänning 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.

*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.*

[Jfr 2 kap. 4 §  
tredje stycket  
nedan]

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.

#### *4 a §*

*Uppehållstillstånd  
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  
uteslutande i syftet  
att ge tredje-  
landsmedborgaren  
rätt till  
uppehållstillstånd.

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

4 §<sup>16</sup>

Uppehållstillstånd  
får ges till

1. en utlänning  
som är gift med

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

4 a §

Uppehållstillstånd  
får ges till

1. en utlänning  
som har för avsikt

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2001:201.

eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,

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

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

sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,

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

2 a. en utlänning som är under 18 år och ogift och som adopterats eller som avses bli adopterad av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om utlänningen inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet – har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol, – gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden

att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med *referenspersonen*, om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att bevilja tillstånd,

2. en utlänning som är under 18 år och barn till en sådan utlänning som nämns under 1,

3. en utlänning som är under 18 år och ogift och som avses bli adopterad av *referenspersonen* och adoptionsbeslutet avses komma att meddelas av svensk domstol,

4. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 1-3 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,

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

6. en utlänning som av humani-

– 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

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.

tära skäl bör få bosätta sig i Sverige,

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

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

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.*

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.

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. [Jfr 2 kap 4 § fjärde stycket ovan]

*Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd*

*enligt denna  
paragraf skall  
beaktas om utlän-  
ningen kan  
förväntas att föra  
en hederlig  
vandel.*

4 b §

Uppehållstillstånd  
enligt detta kapitel  
får vägras om

1. makarna eller  
samborna i det fall  
som avses i 4 §  
första 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 § första  
stycket 1,

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

4. oriktiga uppgif-  
ter medvetet  
lämnats eller  
omständigheter  
medvetet förtigits  
som är av  
betydelse för att få  
uppehålls-  
tillståndet, eller

5. ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts eller en adoption vid-tagits uteslutande i syftet att ge tredjelands-medborgaren rätt till uppehållstillstånd.

4 d §<sup>17</sup>

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

## 4 g §

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

En utlänning som beviljas uppehållstillstånd med stöd av 4 a § första stycket 1 eller 2 skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

## 4 i §

*Vad som i detta kapitel sägs om uppehållstillstånd till utlänning som är eller har för avsikt att bli sambo till referenspersonen skall*

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2000:292.

också gälla  
utlänning som  
är eller avser  
att bli sambo  
till en  
medborgare i  
EES-stat eller  
Schweiz som  
har  
uppehållstillstå  
nd i Sverige.

## 11 kap.

*Motivering av beslut*                      *Motivering av beslut, m.m.*

### 3 §<sup>18</sup>

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 beslutet.

Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd eller om ställning som varaktigt bosatt skall 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.

*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 tredje landsmedborgar*

*I ett ärende om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § eller 4 a § första stycket 1-4, skall sökanden få underrättelse*

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2001:60.

*e 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.*



## Sammanfattning av betänkandet Effektivare handläggning av anknytningsärenden (SOU 2005:14)

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**2 kap.**

## 11 §

Om utlänningsrest in i Sverige, får ett uppehållstillstånd återkallas

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

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**11 kap.**

## 1 x §

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

## Förteckning över remissinstanser för betänkandet Effektivare handläggning av anknytningsärenden (SOU 2005:14)

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Kammarrätten i Stockholm
4. Länsrätten i Skåne län
5. Länsrätten i Göteborg
6. Justitiekanslern
7. Domstolsverket
8. Åklagarmyndigheten
9. Rikspolisstyrelsen
10. Säkerhetspolisen
11. Registernämnden
12. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
13. Integrationsverket
14. Ambassaden Bangkok
15. Ambassaden Moskva
16. Ambassaden Nairobi
17. Migrationsverket
18. Utlänningsnämnden
19. Socialstyrelsen
20. Barnombudsmannen
21. Skatteverket
22. Datainspektionen
23. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet
24. Länsstyrelsen i Stockholms län
25. Amnesty International, Svenska sektionen
26. Caritas
27. Internationella kvinnoförbundet (IKF)
28. Kvinna till Kvinna
29. Kvinnors nätverk
30. Riksförbundet internationella kvinnoföreningar i Sverige (RIFFI)
31. Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS)
32. Rädda barnens Riksförbund
33. Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige (SIOS)
34. Svensk flyktinghjälp (SWERA)
35. Svenska Röda korset
36. Sveriges advokatsamfund
37. Sveriges Kristna Råd
38. Sveriges kvinnojourers riksförbund (SKR)
39. Sveriges Muslimska Råd