

Kvinnor och barn i rättens gränsland

*Betänkande av Utredningen om kvinnor som utsätts
för våld efter att ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige
på grund av anknytning*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:45

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23759-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 31 maj 2011 att tillkalla en särskild utredare för att kartlägga och analysera förekomsten och omfattningen av våld, hot och kränkningar som kan drabba utländska kvinnor som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man bosatt i Sverige. Samma dag förordnade statsrådet Nyamko Sabuni landshövdingen Eva Eriksson som särskild utredare.

Experter biträder utredningen. Ordföranden Angela Beausang (Roks), pol.mag. Katja Berglund (länsstyrelsen), experten Sven Bergqvist (Migrationsverket), universitetslektorn Monica Burman (Umeå universitet), samordnaren Patrik Cederlöf (länsstyrelsen), handläggaren Åsa Frostfeldt (Sveriges Kommuner och Landsting) och ämnesrådet Henry Nyberg (Utbildningsdepartementet) förordnades den 4 oktober 2011. Sven Bergqvist entledigades den 17 januari 2012 och ersattes samma dag av experten Håkan Jonsson (Migrationsverket). Hovrättsassessorn Nina Nordengren anställdes som sekreterare från den 8 augusti 2011.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande "Kvinnor och barn i rättens gränsland". Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna och betänkandet är därför skrivet i vi-form.

Utredningens uppdrag är slutfört.

Stockholm i juni 2012

Eva Eriksson

/Nina Nordengren

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	21
Författningsförslag	35
Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	35
1 Utredningens uppdrag och uppläggning	39
1.1 Analys av direktiven.....	39
1.1.1 Utredningens uppdrag.....	39
1.1.2 Metod	42
1.1.3 Vad är inte utredningens uppdrag?.....	43
1.1.4 Övrigt	44
1.2 Utredningens uppläggning	44
1.3 Betänkandets disposition.....	45
2 Bakgrund	47
2.1 Visering.....	47
2.2 Uppehållstillstånd	48
2.2.1 Från utlandet.....	48
2.2.2 Vad händer sedan i Sverige?	50
2.3 Kritik mot lagstiftningen.....	51
2.4 Thaiändska ambassaden i Stockholm.....	53

3	Mäns våld mot kvinnor, mänskliga rättigheter och jämställdhet – bakgrund och kritiska perspektiv – av universitetslektorn och docenten i straffrätt Monica Burman	55
3.1	Bakgrund.....	55
3.2	En fråga om mänskliga rättigheter	56
3.3	En fråga om jämställdhet	58
3.4	Forskning på området	60
3.4.1	Våld mot invandrarkvinnor	62
3.4.2	Invandrarkvinnor i vägskalet	63
3.4.3	Internationella äktenskap i Sverige	68
3.4.4	Kritik av lagstiftningen	69
3.5	Barns mänskliga rättigheter	72
3.6	Utredningens utgångspunkter.....	73
4	Analys av regelverket och tillämpningen	77
4.1	Tvåårsårsregeln	77
4.2	Kraven för fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning.....	81
4.2.1	Praxis från Migrationsverket	85
4.2.2	Utredningens uppgift	92
4.3	Granskning av första ansökan	101
4.3.1	Utredningens analys	104
4.4	Uppgifter och information	114
4.4.1	Migrationsverkets uppgiftsinsamling	114
4.4.2	Information till sökanden.....	116
4.4.3	Samhällsinformation	120
4.4.4	I Sverige	121
5	Kartläggning – av pol.mag. Katja Berglund och doktor Maria Scheffer Lindgren	123
5.1	Inledning och utgångspunkter för undersökningen	123

5.2	Syfte, precisering av frågeställningar, urval samt metoder för datainsamling.....	125
5.3	Resultat	129
5.4	Analys öppen fråga	134
5.5	Diskussion	136
6	Djupintervjuer	
	– av doktor Maria Scheffer Lindgren.....	141
6.1	Inledning.....	141
6.2	Resultat	142
6.2.1	Fallbeskrivningar	142
6.2.2	Teman.....	144
6.2.3	Slutsatser	155
7	Samhällets insatser och stöd – en beskrivning och en granskning.....	157
7.1	Samhällets mottagande av nyanlända.....	158
7.1.1	Bakgrund	158
7.1.2	Utredningens analys	161
7.2	Kvinnojourer	163
7.3	Sjukvården, socialtjänsten och polisen	164
8	Utredningens överväganden och förslag	167
8.1	Utgångspunkter	167
8.1.1	Uppdraget – möjligheter och begränsningar	167
8.2	Utredningens överväganden och förslag	169
8.2.1	Enkätundersökningen	169
8.2.2	Djupintervjuerna.....	170
8.2.3	Tvåårsregeln	171
8.2.4	Utökad kontroll för att förhindra att kvinnor och barn kommer till Sverige och blir brottsoffer.....	174
8.2.5	Skydd för brottsoffer	180
8.2.6	Information.....	183
8.2.7	Samordning	187

9	Konsekvensanalys.....	189
9.1	Utökad kontroll för att förhindra att kvinnor och barn kommer till Sverige och blir brottsoffer	189
9.2	Utökat skydd för brottsoffer	190
9.3	Offentligt biträde ska förordnas om utlänningsuppger våld eller kränkning	190
9.4	Migrationsverket ska förmedla information om innebörden av uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	191
9.5	Utredningen ansluter sig till tidigare förslag om samhällsinformation.....	191
9.6	Länsstyrelsen ska samordna insatser för att hjälpa och stödja kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning och som far illa	191
9.7	Sammanfattning.....	192
10	Författningskommentar	193

Bilagor

1	Kommittédirektiv 2011:44.....	197
2	Tilläggsdirektiv 2012:12	203
3	Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening	205
4	Enkät "Våldsutsatthet efter anknytning"	213

Sammanfattning

Utgångspunkter

Utredningens uppdrag är att kartlägga förekomsten av våld, hot och kränkningar som drabbar utländska kvinnor och deras barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vidare ska vi identifiera de utsatta kvinnornas behov av insatser från förvaltningen samt lämna förslag till hur insatserna kan förbättras. För att förstå problembilden har vi gjort en egen analys av lagstiftningen. Denna analys har visat på en del brister. Vi kommer därför även att lämna förslag om förändrad lagstiftning.

Vårt uppdrag har fokus på kvinnorna och betänkandet handlar därför mycket om kvinnorna. Vår utgångspunkt är dock att det är mäns våld och kränkning av kvinnor och barn som är problemet. Vi menar att utredningens frågor liksom förslagen till lösningar måste grunda sig i en förståelse av att det våld och den kontroll som män utövar mot kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd liksom allt annat våld mot kvinnor är en fråga om kvinnors mänskliga rättigheter och ett svenskt jämställdhetsproblem. Vi har lagt våra förslag utifrån den grundsynen.

Barnen

De medföljande barnens situation är komplex och särskilt problematisk. Från barnorganisationer framhävs ofta att barn är osynliga hos myndigheter och i lagstiftningsprocessen. Vi anser att detta gäller särskilt i migrationsprocessen med uppskjuten invandringsprövning. Vårt uppdrag är dock att identifiera de utsatta kvinnornas behov, även om de medföljande barnen även nämns i direktiven. Vår slutsats är att det finns mycket starka skäl för att i särskild ordning se över barnens situation med hänsyn till tvåårsregeln (med tvåårsregeln avses att en medborgare utanför EU som kommer till

Sverige på grund av anknytning oftast bara får ett tillfälligt uppehållstillstånd under en provotid om två år, se vidare nedan under ”Tvåårsregeln måste utredas vidare”). Från flera barnorganisationer som Ecpat, Barnombudsmannen och Bris har anförts att dessa barns situation är ofta betydligt mer komplex än andra våldsutsatta barns. Dessa barn flyttas från sitt tidigare sammanhang med modern som enda känd punkt till ett främmande land med annat språk. Vår genomgång visar att det förekommer att dessa barn utvisas efter så lång tid som tre år i Sverige även om de under tiden i Sverige direkt eller indirekt utsatts för våld. Ur ett barnperspektiv är detta inte acceptabelt. Barnen kan drabbas på flera olika sätt. Det kan vara så illa att barnet är det primära målet för en man som begår våldsbrott eller kränkningar, som t.ex. sexövergrepp. Alternativt drabbas både kvinnan och barnet av våld eller kränkningar. Även om våldet bara riktas mot modern kan barnet i det fallet bli utsatt som vittne.

Kartläggningen – metod

Att undersöka förekomsten av våld är en mycket svår uppgift, eftersom mörkertalet alltid är stort. Det gäller särskilt kvinnor som vistas i Sverige mer tillfälligt och som kan ha språksvårigheter. Vi har gjort den bedömningen att det var utsiktslöst att försöka nå dessa kvinnor direkt via brev eller telefon. En sådan undersökning skulle kunna vara farlig för kvinnorna och ge missvisande svar. Vi har därför i stället i enkäter undersökt i vilken utsträckning myndigheter och kvinnojourer har haft kontakt med kvinnor och barn med tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning som har blivit utsatta för våld eller kränkning. Svaren indikerar hur stort problemet är. Därutöver har vi djupintervjuat fyra berörda kvinnor.

Enkätundersökningen

Undersökningen skulle ge svar på följande fyra frågor:

- Hur många kvinnor som är i Sverige med uppehållstillstånd på grund av anknytning utsatts för våld?
- Hur många medföljande barn har dessa kvinnor?
- Vilket land kommer kvinnorna från?

- Vart hänvisas kvinnorna för stöd och hjälp?

Enkäten ställdes till kommunal socialtjänst, polismyndigheter, akutmottagningar inom sjukvården samt ideella kvinno- och brottsofferjourer i fem län. Dessa var Västernorrland, Gävleborg, Värmland, Stockholm och Skåne. Det innebär att enkäten omfattade 92 av Sveriges 290 kommuner.

Innebörden av enkäten var att mottagaren under en tremånadersperiod skulle registrera det antal kvinnor som verksamheten stött på och som kommit till Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man och som det fanns anledning att anta att de blivit utsatta för våld. Vidare skulle antalet medföljande barn, ursprungslandet samt vart kvinnorna hänvisades för stöd och hjälp registreras.

Därutöver fanns det en öppen fråga i enkäten i vilken mottagaren gavs möjlighet att själv formulera synpunkter.

Svarsfrekvensen bedöms ligga på cirka 50 procent.

Resultatet visade att mottagarna under tremånadersperioden mött minst 491 och högst 1 040 kvinnor som kommit till Sverige på grund av anknytning och där det fanns anledning att anta att de utsatts för våld. Antalet kvinnor var för utredningen betydligt större än förväntat. Att det för så många kvinnor i en begränsad målgrupp i endast fem län i Sverige under en tremånadersperiod fanns ett antagande om våld framstår som anmärkningsvärt. Omräknat i hela Sverige med hänsyn till den 50-procentiga svarsfrekvensen skulle det indikera att det handlar om flera tusen utländska kvinnor per år. Till det kommer förstås ett mörkertal, kvinnor som utsatts för våld utan att ha kontakt med myndigheter eller jourer. Det kan noteras att det för närvarande kommer drygt 10 000 kvinnor till Sverige varje år på grund av anknytning.

Därutöver handlar det om minst 256 och högst 980 barn som varit bosatta hos de registrerade kvinnorna. Omräknat på samma sätt som ovan till hela Sverige med hänsyn till svarsfrekvensen på årsbasis skulle det även handla om tusentals barn som bor tillsammans med kvinnor som det finns anledning att anta att de utsatts för våld och som varit i kontakt med myndigheter eller jourer.

De länder de utsatta kvinnorna kommer från är i första hand Irak, Iran, Brasilien, Kosovo, Mongoliet, Thailand samt vissa länder i Afrika. Kvinnorna hänvisas i första hand vidare till socialtjänsten för råd och stöd.

Flertalet av mottagarna uttryckte i den öppna frågan att det finns ett stort mörkertal inom området och att det är angeläget med kartläggningar och att det utvecklas metoder för att nå gruppen.

Djupintervjuerna

Utredningen har djupintervjuat fyra kvinnor. Intervjuerna visar att de fyra kvinnornas situation skiljer sig åt, men att det även finns vissa gemensamma nämnare. Samtliga kvinnor träffade männen i sina ursprungsländer och har berättat att de där upplevde sina respektive män som kärleksfulla. Tre av kvinnorna levde under stabila förhållanden i ursprungslandet. Samtliga flyttade till Sverige på grund av kärleken till mannen. Det som upplevdes som svårast var att våldet förstärktes av att de på olika sätt blev isolerade och inte behärskade det svenska språket och den svenska kulturen. Kvinnorna har beskrivit att de alltid kände sig i underläge och att männen hade total kontroll över dem. Därtill kom ovissheten om möjligheten att få stanna i Sverige. För ingen av kvinnorna utgjorde återvändandet till ursprungslandet ett alternativ utan de hoppades att deras situation skulle förbättras. Om våldet har alla fyra vittnat att de hamnade i ett helvete och att det knäckte dem psykiskt och fysiskt. Till slut var dock alla kvinnor tvungna att bryta upp från sina respektive män för att inte gå under. För tre av de intervjuade kvinnorna innebar det en risk för att bli utvisade ur Sverige. Samtidigt var uppbrottet förenat med stora svårigheter, eftersom männen i tre av de fyra fallen medvetet isolerat dem. I två relationer föregicks det definitiva uppbrottet av flera tillfälliga uppbrott. Två av kvinnorna beskriver hur de blev förföljda och trakasserade efter uppbrottet. Samtliga kvinnor uppger att de fått mycket hjälp och stöd av kvinnojourer, men att hjälpen från socialtjänsten varierat beroende på handläggaren. Tre av kvinnorna har uttryckt besvikelse över Migrationsverkets bemötande och hantering av ärendet.

Tvåårsregeln måste utredas vidare

Anhöriginvandrare utgör en växande andel av dem som får uppehållstillstånd i landet. År 2010 fick totalt ca 74 000 personer uppehållstillstånd i Sverige. 19 000 av dem fick det på grund av anknytning.

Den utlänning som först stadigvarande sammanbott utomlands med anknytningspersonen får i normalfallet omgående ett permanent uppehållstillstånd. De utläningar däremot som inte tidigare sammanbott med anknytningspersonen (s.k. snabba anknytningar) får genomgå en s.k. uppskjuten invandringsprövning. Innebörden är att utlänningen först får ett tillfälligt uppehållstillstånd under två år. Om förhållandet består efter två år kan utlänningen söka ett permanent uppehållstillstånd på grund av fortsatt anknytning. Att en utlänning får bo i Sverige med en provotid är ett undantag från vad som normalt gäller för migration till Sverige. Huvudregeln i utlänningslagen är att den som godkänns för bosättning får ett permanent uppehållstillstånd. De snabba anknytningarna har ökat kraftigt under det senaste decenniet. Vid regeringens senaste genomgång av lagstiftningen 1999 var en tredjedel av anknytningsärenden snabba anknytningar, under de senaste två åren har de snabba anknytningarna uppgått till 90 % av anknytningsärendena. Detta betyder alltså att undantaget med en provotid inte drabbar ett begränsat antal utan den absoluta majoriteten i en av våra största invandrargrupper.

Tvåårsregeln är egentligen närmare en treårsregel. Efter två år i Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd är det möjligt att söka permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning om förhållandet består. Förhållandet måste dock därutöver även bestå vid Migrationsverkets prövning av ärendet som på grund av väntetider med stor sannolikhet kan ske ännu ett år senare. Begreppsförvirringen om tvåårsregeln är stor. Många utländska kvinnor försöker stanna i förhållandet i två år för att få permanent uppehållstillstånd, eftersom det kan vara svårt att återvända. Att den avgörande tidpunkten är myndighetens prövning är okänt för många. Det gör förstås också regeln än mer svår att förutse.

Forskning har visat att migrerade kvinnor med tidsbegränsade uppehållstillstånd har sämre tillgång till rättsliga lösningar för att bekämpa det våld som män utövar mot dem än andra våldsutsatta kvinnor. Det är också dokumenterat att den rättsliga regleringen av uppehållstillstånd för migrerade kvinnor är central för kvinnors möjlighet att skydda sig mot våld genom att lämna våldsamma män. I forskningen har också utlänningslagen kritiserats särskilt. Kritiken går ut på att det saknas jämställdhetspolitiska ambitioner att motverka mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Särskilt kritiseras uttalanden i förarbeten där fokus läggs på kvinnornas motiv till att immigrera till Sverige, men männens syn, motiv eller att problem uppstår genom att män använder våld saknas.

Vår slutsats är att tvåårsregeln måste utredas vidare. Det är enligt vår uppfattning orimligt att ha en lagstiftning som medverkar till att kvinnor stannar i våldsamma förhållanden samtidigt som det är samhällets uppgift att skydda kvinnor mot våld. Lagstiftningen innebär att det är utlänningen, oftast en kvinna som ensamt står risken om förhållandet upphör inom de första åren och dessutom ensam, eller tillsammans med sitt barn, får bära våldets konsekvenser. Anknytningspersonen, oftast en man har å andra sidan möjlighet att utnyttja lagstiftningen genom sitt överläge. Våra undersökningar indikerar att det inte bara är enstaka män som systematiskt utnyttjar lagstiftningen.

Sammantaget talar alltså starka jämställdhetsskäl mot tvåårsregeln. Även arbetslinjen talar mot regeln. I oktober 2011 tillsatte regeringen en utredning under Arbetsmarknadsdepartementet med uppgift att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare.

Ett skäl för tvåårsregeln är att den medger en generös tillståndsprövning vid det första tillfället när det tillfälliga uppehållstillståndet ges. Vid den tidpunkten behöver myndigheternas prövning inte vara så ingående, eftersom det endast är fråga om ett tillfälligt uppehållstillstånd. Seriositeten och hållbarheten visar sig så att säga av sig själv genom provotiden. Vi menar att det är bättre att tyngdpunkten på prövningen läggs vid det första tillfället, eftersom det besparar mänskligt lidande. Hur en sådan lagstiftning ska utformas måste dock utredas närmare.

Utökad kontroll för att förhindra att kvinnor och barn kommer till Sverige och blir brottsoffer

Så länge den s.k. tvåårsregeln existerar försätts utlänningen i underläge i förhållande till anknytningspersonen. För kvinnor och deras medföljande barn innebär det en ökad risk för våld och kränkningar. Vi menar att det är lagstiftningens uppgift att i första hand försöka identifiera oseriösa anknytningspersoner och förhindra att de ges möjlighet att genom anknytning föra kvinnor till Sverige. Det finns idag ett antal män som medvetet utnyttjar systemet. Vi anser att fokus i ökad utsträckning måste läggas på anknytningspersonerna genom ökade kontrollåtgärder. Om systemet förmår identifiera dessa behöver utökade kontroller inte drabba de seriösa paren som tillsammans

söker en framtid i Sverige. Vidare menar vi att det svenska samhället i ökad utsträckning måste ta på sig ett ansvar för kvinnorna och barnen i deras egenskap av brottsoffer om myndigheterna inte förmår förhindra att de kommer till Sverige och här utnyttjas och utsätts för övergrepp av män bosatta i Sverige. Vårt nästa förslag är därför en förbättrad skyddsregel för kvinnorna och barnen, se nedan. Vår utgångspunkt är dock att fokus ska ligga på att förhindra att barn och kvinnor kommer till Sverige och här blir brottsoffer.

Det finns en lucka i lagstiftningen som innebär att det inte längre är möjligt för myndigheter att avslå en ansökan om uppehållstillstånd om det finns risk för att utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning om utlänningen och anknytningspersonen är gifta. Den allmänna uppfattningen är att detta är en olycklig men nödvändig följd av familjeåterföreningsdirektivets införlivning år 2006. Vi har gjort en egen juridisk analys om införlivningen av familjeåterföreningsdirektivet. Analysen av lagstiftningsprocessen visar att det är fullt möjligt att i den nationella lagstiftningen behålla bestämmelsen om att avslå ansökan om uppehållstillstånd även för gifta som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet om det finns risk för våld/kränkning.

I grunden har familjeåterföreningsdirektivet också ett mycket svagt samband till problemet med kvinnor som får uppehållstillstånd på grund av anknytning. Familjeåterföreningsdirektivet kräver att tredjelandsmedborgare ges en rätt till återförening i Sverige om den ena parten är bosatt här och kan förväntas få permanent uppehållstillstånd. Det finns också ett flertal undantag i direktivet. Det betyder att familjeåterföreningsdirektivet egentligen berör bara en liten del av alla anknytningsfallen. Sverige valde dock att frivilligt utöka till samtliga medborgare. Detta betyder att Sverige i sin lagstiftningsprocess i hög grad fjärmade sig från syftet med direktivet, nämligen att ge tredjelandsfamiljer ett skydd. I stället öppnade man för att anknytningspersoner i Sverige skulle ha en ovillkorlig rätt att förenas med sina gifta partners. En del av dem har nu visat sig vara kvinnor som far illa.

Konsekvensen av införlivningen av familjeåterföreningsdirektivet blev att en kategori av utlänningar hamnade i en särskild situation, nämligen de som var gifta vid första ansökan, men som inte stadigvarande bott tillsammans utomlands. Eftersom ett sådant förhållande även fortsättningsvis ska bedömas som en snabb anknytning, ska å ena sidan utlänningen även fortsättningsvis genomgå en uppskjuten invandringsprövning. Å andra sidan är dock myndigheterna för-

hindrade att göra en riskbedömning och seriositetsprövning. Vi menar att detta är en ologisk och olämplig konsekvens. Om en utlänning ska genomgå en uppskjuten invandringsprövning så menar vi att det är ett minimikrav att myndigheterna får göra en fullständig prövning på förhand av ansökan. Vi menar att lagstiftaren här måste bestämma sig. Om denna grupp av gifta utlänningar ska utsättas för en uppskjuten invandringsprövning måste de även skyddas genom en prövning av risk för våld/seriositet av förhållandet. Alternativet är att även ge denna grupp av gifta utlänningar ett permanent uppehållstillstånd från början.

Vi föreslår att riskbedömningen om våld och kränkningar och seriositetsprövningen framöver även ska omfatta gifta. Vi menar att detta är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet.

En annan möjlig lösning är alltså att gifta utlänningar inte längre ska omfattas av den uppskjutna invandringsprövningen.

Om regeringen efter ingående analys skulle vara av motsatt uppfattning finns det även en tredje möjlighet. Eftersom direktivet bara omfattar tredjelandsmedborgare skulle en lösning vara att låta riskbedömningen och seriositetsprövningen omfatta alla snabba anknytningar utom de fallen där det är fråga om tredjelandsmedborgare. Det skulle betyda att paragrafen om risk för våld och kränkning skulle gälla för alla som inte bott tillsammans utomlands, även de som gift sig innan ansökan görs. Från detta skulle med hänsyn till familjeåterföreningsdirektivet kunna göras ett undantag för tredjelandsmedborgare som var gifta. Detta skulle vara en vattentät lösning i förhållande till familjeåterföreningsdirektivet. På det sättet skulle man kunna förhindra majoriteten av snabba anknytningar där det finns risk för våld/kränkningar. Det skulle i hög grad förbättra lagstiftningsproblemet, även om det inte skulle lösa det fullt ut.

Migrationsverket ska alltså göra en riskbedömning och seriositetsprövning vid alla snabba anknytningar. Vi föreslår att Migrationsverket vid den prövningen som huvudregel alltid tar in utdrag ur kriminalregistret, polisregistret och folkbokföringen. Endast om det finns anledning att anta att det saknas risk för våld eller kränkning behöver sådant underlag inte inhämtas. Idag gäller enligt förarbeten att utdrag ur kriminalregister, polisregister och folkbokföringen ska inhämtas om det finns anledning eller särskilda skäl till det.

Skydd för brottsoffer

Utöver tvåårsregeln har även skyddsregeln i utlänningslagen för kvinnor kritiserats såväl av kvinnoorganisationer som forskningen. Begreppsförvirringen är stor. Varken kvinnojourer eller erfarna ambassader klarar av att råda kvinnor som utsätts för våld, eftersom skyddsregeln är så oklar och därför inte förutsägbar. Skyddsregelns syfte är att våldsutsatta kvinnor inte ska behöva stanna i en våldsam relation. Om ett förhållande upphör innan det tillfälliga uppehållstillståndet löpt ut kan utlänningen ändå få permanent uppehållstillstånd enligt den gällande lagstiftningen om förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Regeln är dock kraftigt inskränkt genom uttalanden i propositionen. Det handlar sammanlagt om 6 olika kriterier. Dessa är:

1. Sammanboendet måste ha varat viss tid. Hur lång tid är oklart, men fyra månader är för kort tid. Nio månader kan vara tillräckligt, men det är inte säkert.
2. Våldet/kränkningen måste ha viss omfattning, det är inte tillräckligt med enstaka mindre allvarliga våldshandlingar.
3. Om kvinnan går tillbaka till mannen förminskar det våldet.
4. Förhållandet ska ha upphört på grund av våldet.
5. Våld eller kränkning måste anges innan det tillfälliga uppehållstillståndet löpt ut.
6. Förhållandet ska ha varit seriöst från början.

Vi menar att samtliga dessa kriterier, utom punkten 6, är onödiga. De bygger i grunden på tanken att en kvinna utan dessa kriterier skulle kunna kringgå utlänningslagen. Vår kartläggning visar att kravet om att sammanboendet måste ha varat en viss tid utgör ett stort hinder för kvinnorna. Kriterierna ger vidare intryck av att våldsutsatta invandrarkvinnor måste uppnå en viss grad av utsatthet för att kvalificera sig. I dag finns det kunskap om att våld mot kvinnor i nära relationer följer ett visst mönster. Det betyder också att kvinnor kan brytas ner utan kraftigare våld. För utländska kvinnor med möjliga språksvårigheter, bristande kontaktnät och sämre kännedom om det svenska samhället kan situationen vara än värre. Mot den bakgrunden ser vi det som stötande att utländska kvinnor

inte omfattas av skyddsregeln om våldet är mindre allvarligt. Det finns i dag även kunskap om hur svår en uppbrotsprocess för en kvinna kan vara, just eftersom våldet bryter ner henne och övergreppen skapar en normaliseringsprocess. Kriterierna om att kvinnans återgång till mannen förminskar våldet och att förhållandet ska ha upphört på grund av våldet tar inte hänsyn till denna kunskap och framstår därför som förlegade.

Vi föreslår alltså nu en skyddsregel utan inskränkningar av de tidigare kriterierna. Det ska räcka att kvinnan gör sannolikt att våld eller allvarliga kränkningar av henne eller barnet förekommit i förhållandet.

Även med en förenklad skyddsregel kommer det framöver krävas stora insatser av den utsatta kvinnan för att skydda sig själv och det eventuella barnet. Uppbrotsprocessen är särskilt komplicerad och kräver mycket stöd. I brottmål tillsätts därför regelmässigt ett målsägandebiträde för offret. För våld eller kränkningar som begås av en anknytningsperson mot en utlänning tillkommer den juridiska svårigheten med den uppskjutna invandringsprövningen. Vår utredning visar att den s.k. tvåårsregeln är svår att hantera. För att kunna ta tillvara sina rättigheter krävs därför juridisk kompetens. Vi föreslår att en kvinna som uppger våld/allvarlig kränkning i förhållandet riktat mot henne eller barnet ska ha rätt till ett offentligt biträde.

Information och samordning

Den uppskjutna invandringsprövningen innebär en risk för utlänningen, eftersom hon (oftast en kvinna) kan behöva lämna landet om förhållandet bryts. I dag bärs risken enbart av utlänningen, medan anknytningspersonen efter avslutat förhållande kan inleda ett förhållande med annan utlänning. Som vi analyserat innebär denna ojämna riskfördelning ett jämställdhetsproblem, eftersom den innebär en maktförskjutning. Konsekvenserna för utlänningen kan bli mycket svåra. Så länge den uppskjutna invandringsprövningen består kommer även förhållandet att präglas av en ojämlikhet. Ett minimikrav är att utlänningen från början är medveten om sin situation innan hon lämnar sitt ursprungsland. Vi föreslår därför att Migrationsverket genom de svenska utlandsmyndigheterna ska ge alla sökanden information där ordningen med den uppskjutna invandringsprövningen och dess konsekvenser beskrivs på ett utförligt sätt.

Vårt förslag lämnades av regeringen redan 1999 men har inte realiserats. Detta bör nu ske omgående genom ett regeringsuppdrag.

Vi ansluter oss också till förslaget som lagts fram av utredningen om samhällsorientering om att även de som har tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning ska omfattas av rätten till samhällsinformation och att kommunerna aktivt måste söka upp de personer som har rätt till samhällsinformation.

En särskild utredning har vidare fått till uppgift att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Uppdraget ska redovisas senast i oktober 2012 (dir. 2011:88). Vi förutsätter att även denna utredning kommer att lägga viktiga förslag som gynnar dessa kvinnors inträde i det svenska samhället och därmed minskar deras beroende av mannen. En person som omfattas av etableringslagstiftningen inkluderas i mottagandet av nyanlända, föräldrar omfattas av etableringslagen med rätt till etableringsplan och barnen får en ordnad introduktion.

Slutligen föreslår vi att länsstyrelserna ska samordna insatser för att hjälpa och stödja kvinnor och barn som kommer till Sverige på grund av anknytning och som far illa. Vår uppfattning är att det måste till riktade åtgärder till dessa kvinnor och barn för att identifiera och stödja dem. Myndigheter måste samverka för att hjälpa dessa kvinnor och barn. Viktiga aktörer är socialtjänst, kvinnojourer, Migrationsverket, Landstinget, SFI-anordnare, skola, polis och åklagare. Länsstyrelserna bör samordna insatserna.

En länsstyrelse bör vidare ges ett nationellt uppdrag om informationsspridning och metodstöd. Länsstyrelsen i Värmland har betydande erfarenhet och kunskaper inom området. Denna länsstyrelse bör därför ges det nationella samordningsansvaret.

Summary

Points of departure

The Inquiry's terms of reference are to explore the incidence of violence, threats and violations affecting foreign women and their children who have been granted residence permits on the grounds of ties with a person resident in Sweden. We are also required to identify the needs of these vulnerable women for initiatives from public authorities and to present proposals on how these initiatives can be improved. In order to understand the problem complex, we have undertaken our own analysis of the legislation. This analysis has revealed a number of shortcomings. We will therefore also present proposals for amendments to the legislation.

Our task has its focus on women and the report therefore discusses these women extensively. Our point of departure, however, is that it is men's violence and violations of women and children that are the problem. In our opinion, the issues dealt with in this Inquiry and our proposals for solutions must be based on an understanding of the fact that the violence and control that men exercise against women with temporary residence permits, like all other violence against women, is a question of women's human rights and a Swedish gender equality problem. Our proposals have been presented on the basis of this fundamental principle.

The children

The situation of children accompanying their parents is complex and particularly problematic. It is often claimed by children's organisations that children are invisible to the authorities and in the legislative process. We consider that this applies particularly to the migration process where there is a deferred examination of immigrant status. Our task, however, is to identify the needs of the

affected women, even though the children accompanying their parents are also mentioned in our terms of reference. Our conclusion is that there are very strong grounds for a separate investigation that reviews the situation of children in the context of the two-year rule (the two-year rule means that a citizen outside the EU who comes to Sweden because of ties with a person resident in Sweden usually only receives a temporary residence permit during a probationary period of 2 years. See also below, under 'the two-year rule must be investigated further').

Several children's organisations, such as End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes (ECPAT), the Office of the Children's Ombudsman and Children's Rights in Society (BRIS) have stated that the situation of these children is often considerably more complex than that of other children who are exposed to violence. These children are moved from their previous contexts, with their mothers as the only familiar point, to a foreign country with another language. Our review shows that it sometimes happens that these children are expelled after as long as three years in Sweden, even though they have been directly or indirectly exposed to violence during their stay in Sweden. From a children's perspective, this is not acceptable. Children may be affected in several different ways. In the worst case, the child may be the primary target of a man committing crimes of violence or violations, such as sexual abuse. In other cases, both the woman and the child are exposed to violence or violations. Even in cases where the violence is only directed at the mother, the child may be exposed as a witness.

The survey – methods

Investigating the incidence of violence is a very difficult task, since in a large number of cases, it remains undetected. This applies particularly to women who stay in Sweden more temporarily and who may have language difficulties. We have made the assessment that it was pointless to try to reach these women directly via mail or telephone. Such an investigation could be dangerous for these women and give misleading answers. Instead, therefore, we have used questionnaires to find out the extent to which public authorities and women's shelters have had contact with women and children who have temporary residence permits on the grounds of ties with

a person resident in Sweden and who have been exposed to violence or violations. The answers to these questionnaires indicate how large the problem is. Apart from this, we have held in-depth interviews with four women who have been affected.

The questionnaire

The investigation was intended to give an answer to the following four questions:

- How many women in Sweden with residence permits on the grounds of ties with persons resident in Sweden have been affected by violence?
- How many accompanying children do these women have?
- What country do these women come from?
- To whom are these women referred for support and assistance?

The questionnaire was addressed to municipal social services, the police authorities, emergency clinics in health and medical care and non-profit women's and crime-victim shelters in five counties. These were Västernorrland, Gävleborg, Värmland, Stockholm and Skåne. This means that the questionnaire covered 92 of Sweden's 290 municipalities.

The meaning of the questionnaire was for the recipient to register, over a three-month period, the number of women that the organisation had met who had come to Sweden with temporary residence permits on the grounds of ties with a man, and where there was reason to assume that they had been exposed to violence. The number of accompanying children, the country of origin and the organisation/authority to which these women were referred for support and assistance were also to be registered.

Apart from this, an open question was posed in the questionnaire, in which the recipient was given the opportunity to formulate their own views.

The response rate is considered to be around 50 per cent.

The results showed that, over the three-month period, the recipients had met a minimum of 491 and a maximum of 1 040 women who had come to Sweden on the grounds of ties, and where there was reason to assume that they had been exposed to violence. For

the Inquiry, the number of women was considerably larger than expected. The fact that there was an assumption of violence for so many women in a limited target group in only five counties in Sweden over a three-month period appears remarkable. Calculated for the whole of Sweden, and in view of the 50 per cent response rate, this would indicate that several thousand foreign women were involved per year. In addition to this, of course, are the undetected cases – women who have been exposed to violence without having contact with public authorities or shelters. It can be noted that, at present, over 10 000 women come to Sweden every year on the grounds of ties with a person resident in Sweden.

In addition, a minimum of 256 and a maximum of 980 children who have been living with these registered women are involved. Calculated on the same basis as above for the whole of Sweden per year, and in view of the response rate, this would also involve thousands of children who live together with women where there is reason to assume that they have been exposed to violence and who have been in touch with public authorities or shelters.

The countries from which these vulnerable women come are primarily Iraq, Iran, Brazil, Kosovo, Mongolia, Thailand and certain countries in Africa. The women are mainly referred to the social services for advice and support.

In the open question, the majority of recipients stated that there were major discrepancies in the statistics in this area, and that it is important for surveys to be made and for methods to be developed to reach this group.

The in-depth interviews

The Inquiry held in-depth interviews with four women. These interviews show that the situation of these four women differs, but that there are also certain common denominators. All the women met their husbands in their countries of origin and have said that there they felt that each of them was a loving person. Three of the women lived in stable circumstances in their countries of origin. All of them moved to Sweden because of their love for these men. What was felt to be hardest was that the violence was reinforced by the fact that, in different ways, they became isolated and were not in command of the Swedish language or the Swedish culture. The women have described how they always felt that they were in an

inferior position and that the husbands had total control over them. This was compounded by their uncertainty about their possibilities of staying in Sweden. A return to their country of origin was not an alternative for any of the women; they hoped that their situation would improve. With reference to the violence, all four gave witness to having ended up in hell, and to having been broken down, both mentally and physically. All the women, however, were finally forced to leave their husbands in order to survive. For three of the women interviewed, this meant the risk of being expelled from Sweden. At the same time, breaking up was associated with major difficulties, since in three of the four cases, the husbands had deliberately isolated them. In two relationships, the definitive break-up was preceded by several temporary break-ups. Two of the women describe how they were persecuted and harassed after the break-up. All of the women state that they have received a great deal of assistance and support from women's shelters but that assistance from the social services varied, depending on the case-worker. Three of the women expressed disappointment at the Swedish Migration Board's treatment of them, and its processing of their cases.

The two-year rule must be investigated further

Close relative immigrants make up a growing proportion of those receiving residence permits in this country. In 2010, a total of 74 000 persons were granted residence permits in Sweden. Nineteen thousand of these received them on the grounds of ties with a person who is resident in Sweden.

The foreigner who first permanently cohabits abroad with the person with whom they have ties normally receives a permanent residence permit immediately. However, those foreigners who have not previously cohabited with the person with whom they have ties (what is termed newly established relationships) have to undergo what is termed a deferred examination of their immigrant status. This means that the foreigner first receives a temporary residence permit for two years. If the relationship continues after two years, the foreigner can apply for a permanent residence permit on the grounds of continued ties. Making a foreigner live in Sweden with a probationary period is an exception to what normally applies for migration to Sweden. The main rule in the Aliens Act is that a per-

son who is approved for residence receives a permanent residence permit. Newly established relationships have increased significantly over the past decade. The most recent Government review of the legislation in 1999 showed that one third of cases based on ties with a person resident in Sweden involved newly established relationships. In the past two years, newly established relationships have represented 90 per cent of cases involving ties with a person resident in Sweden. This means that the exception with a probationary period affects not just a limited number, but actually the absolute majority of one of our largest immigrant groups.

The two-year rule is actually more of a three-year rule. After two years with a temporary residence permit in Sweden, it is possible to apply for a permanent residence permit on the grounds of ties, if the relationship is enduring. The relationship must, however, also endure when the Swedish Migration Board examines the case, which, because of waiting times, is very likely to take place one year later. Confusion over the concept of the two-year rule is considerable. Many foreign women try to stay in their relationships for two years in order to receive a permanent residence permit since it may be difficult for them to return. The fact that the decisive point in time is the Board's examination is not known by many people. This, of course, makes the rule even more difficult to predict.

Research has shown that women immigrants with temporary residence permits have less access to legal solutions to fight the violence exercised by men against them than other women who are exposed to violence. It has also been documented that the legal regulation of residence permits for women immigrants is of key importance for women's abilities to protect themselves against violence by leaving violent men. The Aliens Act has also been particularly criticised in research. This criticism is based on the lack of gender equality ambitions to combat men's violence against women in close relationships. The statements in the preparatory documents to the Act are especially criticised, where the focus is put on women's motives for migrating to Sweden, while no mention is made of men's views, motives or the fact that problems arise through men using violence.

Our conclusion is that the two-year rule must be investigated. In our opinion, it is unreasonable to have legislation that contributes to women staying in violent relationships at the same time as the task of society is to protect women against violence. The legislation means that it is the foreigner, and most often a woman,

who alone bears the risk if the relationship ends during the first years, and moreover alone, or together with her child, must bear the consequences of violence. The person with whom an immigrant has ties, usually a man, is, on the other hand, able to make use of the legislation through his superior situation. Our investigations indicate that the number of men who systematically exploit the legislation is by no means small.

All in all, gender equality reasons strongly indicate against the two-year rule. The work-first principle also indicates against the rule. In October 2011, the Government appointed an Inquiry under the Ministry of Employment, tasked with increasing labour force participation and speeding up introduction into the labour market of newly arrived women and close relative immigrants.

One reason for the two-year rule is that it allows a generous examination of a permit application on the first occasion when the temporary residence permit is granted. At that point in time, the authorities' examination does not need to be so detailed, since it only involves a temporary residence permit. The seriousness and sustainability of a relationship are revealed, so to speak, through the probationary period. We believe that it is better for the main weight of this examination to be given to the first occasion, since it reduces human suffering. How such legislation could be designed must, however, be more closely examined.

Greater controls to prevent women and children from coming to Sweden and becoming the victims of crime

So long as the two-year rule exists, the foreigner is placed in a subordinate position in relation to the person with whom they have ties. For women and their accompanying children, this means a greater risk of violence and violations. We believe that it is the task of the legislation to primarily try to identify non-serious persons with residence in Sweden citing ties with foreigners and to prevent them from being given the opportunity to bring women to Sweden through their ties with them. There are today a number of men who deliberately make use of the system. We consider that the focus should be more extensively given to the persons citing close ties, by using greater control measures. If the system manages to identify these, greater controls do not need to affect the serious couples who together seek a future in Sweden. We also consider

that Swedish society must more extensively shoulder responsibility for woman and children, as victims of crime, if the public authorities are not able to prevent them from coming to Sweden and from being exploited here and exposed to abuse by men living in Sweden. Our next proposal is therefore an improved protective rule for these women and children, see below. Our point of departure, however, is that the focus should be on preventing children and women coming to Sweden and becoming the victims of crime here.

There is a loophole in the legislation, meaning that it is no longer possible for the authorities to reject an application for a residence permit if there is a risk that the foreigner or the foreigner's children may be assumed to be exposed to violence or other serious violation **if the foreigner and the person with whom they have ties are married**. The general opinion is that this is an unfortunate, but necessary, consequence of the incorporation into legislation of the Family Reunification Directive in 2006. We have made a legal analysis of our own concerning the incorporation of the Family Reunification Directive. This analysis of the legislative process shows that it is fully possible, in national legislation, to retain the provision on rejecting an application for a residence permit, even for married persons who are covered by the Family Reunification Directive, if there is a risk of violence/violations.

Basically, the Family Reunification Directive is also related to the problem of women receiving residence permits on the grounds of ties with a person resident in Sweden only to a limited extent. The Family Reunification Directive requires that third country citizens be given the right to reunification in Sweden if one of the parties is resident here and can be expected to receive a permanent residence permit. There are also a number of exemptions in the Directive. This means that the Family Reunification Directive in fact only concerns a small proportion of all cases involving ties with a person resident in Sweden. Sweden, however, chose to voluntarily extend it to all citizens. This means that in its legislative process, Sweden distanced itself, to a high degree, from the purpose of the Directive, which was to provide third country families with protection. Instead, the door was opened for persons resident in Sweden who had ties with people abroad to have the unconditional right to be reunited with their spouses. Some of these have now proved to be women who suffer significant harm.

The result of the incorporation of the Family Reunification Directive into Swedish legislation was that one category of foreigners ended up in a special situation, that is, those who were married when the first application was submitted, but who had not lived together permanently abroad. Since such a relationship will, on the one hand, continue to be classified as a newly established relationship, the foreigner will continue to undergo a deferred examination of their immigrant status. On the other hand, however, the authorities are prevented from making a risk assessment and from examining the seriousness of a relationship. We believe that this is an illogical and unreasonable consequence. If a foreigner is to undergo a deferred examination of their immigrant status, we believe that a minimum requirement should be that the Board is able to make a full prior examination of the application. We believe that the legislator must make a decision here. If this group of married foreigners is to be exposed to a deferred examination of their immigrant status, they must also be protected by an examination of the risk of violence/seriousness of the relationship. The alternative is to also give this group of married foreigners a permanent residence permit from the beginning.

We believe that the risk assessment of violence and violations and the examination of seriousness must also include married people in the future. We consider that this is consistent with the requirements of the Family Reunification Directive.

Another possible solution is thus that married foreigners will no longer be included in the group requiring a deferred examination of their immigrant status.

If, after a thorough analysis, the Government is of the opposite opinion, there is also a third possibility. Since the Directive only includes third country citizens, one solution would be to let the risk assessment and examination of seriousness include all newly established relationships apart from those cases that concern third country citizens. This would mean that the paragraph concerning the risk of violence and violations would apply to everyone who had not lived together abroad, even those who had married before the application was made. In view of the Family Reunification Directive, an exemption could be made from this for third country citizens who were married. This would be a watertight solution in relation to the Family Reunification Directive. In this way, the majority of newly established relationships in which there is a risk of violence/violations could be prevented. This would considerably

improve the legislative problem, although it would not solve it completely.

The Swedish Migration Board must thus undertake a risk assessment and examination of seriousness in all cases of newly established relationships. We propose that this Swedish Migration Board examination always include extracts from criminal registers, police registers and the population register as a general rule. Only where there is reason to assume that there is no risk of violence or violations, will it be unnecessary to include this type of documentation. What applies now, according to the preparatory documents of the Aliens Act, is that extracts from criminal registers, police registers and population registers must be included if there is reason to do so, or special grounds for doing so.

Protection for victims of crime

Apart from the two-year rule, the protective rule for women in the Aliens Act has also been criticised, both by women's organisations and by the research community. Confusion about concepts is considerable. Neither women's shelters, nor experienced embassies manage to advise women who are exposed to violence, since the protective rule is so unclear and therefore not predictable. The purpose of the protective rule is that women exposed to violence should not need to stay in a violent relationship. If a relationship ends before the temporary residence permit period expires, the foreigner can still receive a permanent residence permit under current legislation, if the relationship has ceased primarily because the foreigner or the foreigner's children have been exposed to violence or other serious violation of their freedom or peace of mind in that relationship. This rule is, however, severely limited by the statement in the Government Bill. It involves a total of 6 different criteria. These are:

1. Cohabitation must have lasted a certain amount of time. How long is unclear, but four months is too short a time. Nine months may be sufficient, but this is not certain.
2. The violence/violations must be of a certain extent; single, less serious acts of violence are not sufficient.
3. If the woman returns to the man, the violence is less serious.

4. The relationship must have ended because of the violence.
5. Violence or violations must be reported before the temporary residence permit has expired.
6. The relationship must have been serious from the beginning.

We believe that all of these criteria, apart from point 6, are unnecessary. They are primarily based on the idea that, without these criteria, a woman could evade the Aliens Act. Our survey shows that the requirement for cohabitation to have lasted for a certain amount of time represents a major obstacle to women. The criteria also give the impression that an immigrant woman who has been exposed to violence must achieve a specific degree of violence in order to qualify herself. Today there is knowledge that shows that violence against women in close relationships follows a specific pattern. This also means that women may be broken down without more severe violence. For foreign women with possible language difficulties, the lack of a contact network and poorer knowledge of Swedish society, the situation may be even worse. In view of this, we find it offensive that foreign women are not included in the protective rule if the violence is less serious. Today there is also knowledge about how difficult a process of breaking up may be for a woman, precisely because the violence breaks her down and the abuse finally appears to her to be the norm. The criteria relating to a reduction in the severity of violence if the woman returns to her husband and to the relationship having ended because of the violence do not take account of this knowledge and therefore appear antiquated.

We thus now propose a new protective rule, without the limitations of the previous criteria. It must be sufficient for the woman to show with all probability that violence or serious violations of her or the child have occurred in the relationship.

Even with this simplified protective rule, major initiatives will continue to be required in the future by the vulnerable woman to protect herself and any children. The break-up process is particularly complicated and requires a good deal of support. In criminal cases, therefore, an injured party counsel for the victim is regularly appointed. For violence and violations committed by a person resident in Sweden against a person with whom they have ties, there is the additional legal difficulty with the deferred examination of immigrant status. Our inquiry shows that what is termed the two-

year rule is difficult to deal with. In order to be able to make use of one's rights, legal skills are required. We propose that a woman who reports violence/serious violations in the relationship targeted at herself or the child be entitled to a public counsel.

Information and coordination

The deferred examination of immigrant status entails a risk for the foreigner, since she (usually a woman) may need to leave the country if the relationship ends. Today, this risk is borne by the foreigner alone, while the person with whom they have ties may begin a relationship with another foreigner after the break-up. As we have analysed, this uneven distribution of risks entails a gender equality problem, since it means a shift in power. The consequences for the foreigner may be very serious. So long as the deferred examination of immigrant status is maintained, the relationship will also be characterised by inequality. A minimum requirement is that the foreigner is aware, from the beginning, of her situation before she leaves her country of origin. We propose therefore that the Swedish Migration Board, through Swedish missions abroad, provide all applicants with information, in which the procedure of deferred examination of immigrant status and its consequences is described in a detailed manner. Our proposal was submitted by the Government as early as 1999, but has not been realised. This should now occur at once, via a Government commission.

We also concur with the proposal presented by the Inquiry on civic orientation for newly arrived immigrants for those who have temporary residence permits on the grounds of ties with persons resident in Sweden to be also included in the right to information about society and for municipalities to actively seek out those persons who are entitled to information about society.

A special inquiry has also been tasked with increasing labour market participation and speeding up the introduction into the labour market of newly arrived women born abroad and close relative immigrants. Its report is to be presented no later than October 2012 (ToR 2011:88). We expect that this inquiry too will present important proposals that will promote these women's entry into Swedish society and thereby reduce their dependence on their husbands. A person who is covered by the introduction legislation is included in the reception of recently arrived persons, parents are

covered by the Introduction Act with the right to an establishment plan and children are given an organised introduction.

Finally, we propose that the county administrative boards coordinate initiatives to help and support women and children who come to Sweden on the grounds of ties with a person resident in Sweden, and who come to substantial harm. In our opinion, measures must be introduced that are targeted at these women and children, to identify and support them. The public authorities must collaborate to help these women and children. Important actors are the social services, women's shelters, the Swedish Migration Board, county councils, Swedish for Immigrant principals, schools, the police authorities and prosecutors. The county administrative boards should coordinate these efforts.

One county administrative board should also be given the national task of disseminating information and method support. The county administrative board in Värmland has considerable experience and knowledge in this field. This county administrative board should therefore be given national coordination responsibility.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § punkt 1, 5 kap. 16 § tredje stycket, punkt 2, 5 kap. 17 § första stycket och 18 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

första punkten

Uppehållstillstånd ska, 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,

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige *om förhållandet framstår som seriöst.*

5 kap.

16 §

tredje stycket

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

2. *om utlänningen eller dennes barn i förhållandet 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 kap.

17 §

första stycket

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 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.

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 § 1 p och 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.

18 kap.

1 §

Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet om inte utlänningen enligt 10 kap. 1 eller 2 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 8 kap. 7 eller 7 a §,

3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats,

4. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, dock endast såvitt avser fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och

5. hemsändande enligt 23 kap.

2 §

5. hemsändande enligt 23 kap.

2 § eller om en utlänning med uppehållstillstånd på grund av an-

*knytning uppger att han eller hon
eller dennes barn utsatts för våld
eller allvarlig kränkning av sin fri-
het eller frid av referenspersonen.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

1 Utredningens uppdrag och uppläggning

I detta kapitel ska utredningens uppdrag och uppläggning beskrivas och analyseras. I 1.1 analyserar vi uppdraget. I 1.2 redovisar vi uppläggningsen. Under 1.3 beskriver vi betänkandets disposition.

1.1 Analys av direktiven

I detta avsnitt ska direktiven analyseras. Syftet är att klargöra och avgränsa uppdraget. Eftersom uppdraget ska redovisas redan i juli 2012 är rätt avgränsning av stor vikt. Direktiven finns som helhet i bilaga 1 och 2.

1.1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att **kartlägga och analysera** förekomsten och omfattningen av **våld, hot och kränkningar** som kan drabba utländska kvinnor och deras medföljande barn **som har beviljats uppehållstillstånd på grund av en anknytning** till en man bosatt i Sverige. Utredaren ska **identifiera** de utsatta kvinnornas behov av insatser från den **kommunala och statliga förvaltningen** samt lämna förslag på hur insatserna kan **förbättras**. Utredaren ska också överväga om förbättrad **samhällsinformation före och efter inresan** kan ha betydelse i ett **förebyggande syfte**.

Sammantaget betyder detta att uppdraget kan delas upp i två delar. Det handlar om att:

- kartlägga förekomsten av våld, hot och kränkningar
- identifiera behovet av insatser från förvaltningen

Kartlägga förekomsten av våld, hot och kränkningar

Utredningens tyngdpunkt ligger på kartläggningen. Den kartläggning utredningen ska genomföra är:

1. förekomsten och omfattningen av våld, hot och kränkningar som drabbar kvinnorna och deras medföljande barn,
2. kvinnornas medborgarskap,
3. belysa komplexiteten i kvinnornas situation,
4. jämföra dessa kvinnors utsatthet med andra våldsdrabbade kvinnor.

Anknytningsutredningen kartlade i sitt betänkande ”Uppehållstillstånd på grund av anknytning” SOU 1997:152, bl.a. förekomsten av övergrepp, de drabbades medborgarskap och förekomsten av upprepade övergrepp (s. 103).

En fråga är varför det nu ska ske en ny kartläggning. Ett självklart svar är förstås att det gått nästan 15 år sedan den senaste kartläggningen. Av direktiven följer också att invandringen av personer på grund av anknytning har ökat och att även antalet kvinnor som utsätts för våld efter att ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning skulle ha ökat. Därutöver anges att samhällets inställning till våld mot kvinnor skärpts. Det har skett genom lagstiftningen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning 1998 och att socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och barn förtydligats genom en lagändring 2001. Regeringen har därutöver överlämnat en handlingsplan till riksdagen 2007 för att bekämpa bl.a. mäns våld mot kvinnor. I planen anges att kvinnor med utländsk bakgrund är särskilt utsatta.

Av direkten följer också att de medföljande barnen kan drabbas i egenskap av vittne till våld.

Enligt direktiven avser utredningen utländska kvinnor som har **beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en man som är bosatt i Sverige**. En möjlig komplikation skulle kunna vara att en del av de utländska kvinnor som drabbas av våld vistas i Sverige enbart med ett turistvisum. I Roks (Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige) rapport 2/2010, Fruimporten fortsätter, Om kvinnor som utsätts för våld i anknytningsrelationer, framgår att ”de flesta importkvinnor” som jourerna möter har som grund för vistelsen i Sverige beviljats uppehålls-

tillstånd på grund av anknytning, medan några har kommit hit på turistvisum (s. 4). Är avsikten att dessa kvinnor ska falla utanför utredningen? Från Migrationsverket har också upplysts att det i Sverige finns EU-medborgare med uppehållsrätt som kan vara gifta eller sambos med en kvinna, som kan vara medborgare i ett land utanför EU. Denna kvinna har också uppehållsrätt i Sverige på grund av sin anknytning till mannen, men saknar helt visum eller uppehållstillstånd. Vår preliminära slutsats är att det av praktiska skäl kan vara svårt att låta kartläggningen omfatta även dessa kvinnor, men de förbättringsförslag vi kan komma att föreslå bör så långt som möjligt omfatta samtliga drabbade kvinnor oavsett på vilken grund de vistas i Sverige eller hur de har tänkt sig att vistas här. (Förbättringsförslagen kan även vara förebyggande).

En viktig del av uppdraget är att belysa komplexiteten i dessa våldsutsatta kvinnors situation. De är enligt direktiven oftast isolerade, saknar egna ekonomiska resurser och kunskaper i det svenska språket samt har mycket liten eller helt obefintlig kännedom om såväl sina rättigheter som det svenska samhället. Vår slutsats är också att det är mot denna bakgrund vi ska jämföra denna grupp med andra våldsutsatta kvinnor.

Identifiera behovet av insatser från förvaltningen

Syftet med utredningen är att utöver kartläggningen föreslå förbättrade insatser i form av åtgärder och stöd från kommuner, landsting och statlig förvaltning för kvinnorna och barnen. För att kunna göra det måste utredningen först identifiera bristerna. Det handlar dels om det bemötande och skydd som kvinnorna får från sjukvård, socialtjänst, polis och åklagare, dels om de insatser i form av åtgärder och stöd som kommuner, landsting och statlig förvaltning i dagsläget erbjuder våldsutsatta kvinnor och barn. När det gäller frågan om insatser tolkar vi direktivet på det sättet att vi ska föreslå riktade insatser till de kvinnor som är i Sverige på grund av anknytning och som utsätts för våld, men att generella förbättringsinsatser mot våld mot kvinnor i allmänhet får andra föreslå. Den begränsade tiden omöjliggör en annan tolkning.

En insats som särskilt nämns i direktiven är att utredningen ska överväga om förbättrad samhällsinformation **såväl före som efter inresan i Sverige** kan förebygga och förhindra att kvinnor utsätts för våld.

Eftersom utredningen även ska överväga informationsinsatser före inresan till Sverige skulle det betyda information i andra länder. Det utredningen alltså skulle behöva överväga är information genom ambassader.

I det sammanhanget kommer vi självfallet också att överväga i vilken utsträckning det är lämpligt att ge sökanden information om mannens bakgrund.

1.1.2 Metod

Utredningens uppdrag är alltså att kartlägga kvinnornas situation och att identifiera bristerna i det stöd som de ansvariga myndigheterna lämnar och utifrån det föreslå förbättrade åtgärder. Av direktiven följer att utredningen ska använda sig av tidigare kartläggning, befintlig forskning och egen kartläggning. Därutöver ska utredningen förstås inhämta kunskap från kvinnojourer och Migrationsverket, landstingen, kommunerna, vården och polisen.

En fråga är vilken metod utredningen ska använda sig av för den egna kartläggningen. Den tidigare nämnda Anknytningsutredningen använde sig av befintliga statistiska uppgifter från Statistiska centralbyrån och Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Statens invandrarverk (i dag Migrationsverket) och Utlänningsnämndens praxis. Därutöver lät Anknytningsutredningen Statistiska centralbyrån genomföra en intervjuundersökning med 589 kvinnor. Vår slutsats är att vi först måste göra en värdering av befintlig forskning och material innan vi kan bestämma vilken ytterligare kartläggning som behövs och hur den kan göras.

En första genomgång indikerar att det finns mycket lite material och befintlig forskning. Det finns en doktorsavhandling från 2008 om "Invandrarkvinnor i vägsål: deras handlingar och val i våldspräglade relationer från ett genuspsykologiskt perspektiv" av Grazyna Lenardt. Denna avhandling behandlar dock en betydligt större grupp kvinnor än vad utredningen avser. Vidare finns det förstås material hos Migrationsverket och BRÅ samt tidigare nämnda rapport från Roks. En preliminär slutsats är därmed att utredningen måste göra en egen kartläggning. En sådan undersökning ska ge svar på frågan i vilken omfattning utländska kvinnor och deras medföljande barn som vistas i Sverige på grund av anknytning till en man utsätts för våld m.m. Inledningsvis kan förstås konstateras att det kommer att vara mycket svårt att få fram en

rättvisande bild. Ett första problem är att mörkertalet är stort. Det är inte heller möjligt att skicka ut enkla frågebrev, eftersom det kan vara både farligt och ge missvisande svarsfrekvens.

En möjlighet är förstås att ”gå bakvägen”, dvs. undersöka hur många kvinnor som hos Migrationsverket ansöker om permanent uppehållstillstånd trots att förhållandet brutits och i sin ansökan anger att de utsatts för våld. En sådan undersökning kan förstås möjligen ge en indikation om problemet, men ger inte svar på grundfrågan om omfattningen av våld, eftersom det är fråga om ett urval. Självklart kan kvinnor som upplevt våld välja helt andra handlingsvägar. Det framstår därför som tydligt att utredningen måste genomföra en egen undersökning. Val av metod måste noga begrundas och det framstår som mycket sannolikt att kontakt måste sökas genom kvinnojourer. En möjlighet är att anlita en erfaren konsult för detta arbete. En svårighet är att arbetet kan komma att bli tidskrävande och att utredningens tidsram därför är för snäv.

1.1.3 Vad är inte utredningens uppdrag?

Det är viktigt att notera att det inte är utredningens uppdrag att föreslå en ändring av regelverket om uppehållstillstånd. I Roks tidigare nämnda rapport kritiserar särskilt den s.k. tvåårsregeln. Innebörden är att en kvinna med anknytning till en man som är bosatt i Sverige inledningsvis bara får uppehållstillstånd i två år. Om relationen består efter två år kan kvinnan få permanent uppehållstillstånd, men bryts relationen tidigare riskerar kvinnan och medföljande barn att utvisas. Enligt Roks är kraven för fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning orimliga. Regelsystemet skulle enligt organisationen bl.a. kunna leda till att kvinnan stannar i en relation med våld och övergrepp (s. 27–28) under en tvåårsperiod. Ett annat problem med regelverket som Roks lyfter fram är den bristande granskningen som görs vid kvinnans första ansökan om uppehållstillstånd. I propositionen Upphållstillstånd på grund av anknytning (prop. 1999/2000:43) föreslogs det att uppehållstillstånd skulle kunna avslås om det fanns påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning. År 2006 implementerades dock EG-direktivet om familjeåterförening i utlänningslagen. Innebörden av detta har enligt Roks blivit att det i dag saknas möjlighet att väga in risken för våld för gifta.

Som framgått är det inte vårt uppdrag att se över denna lagstiftning. Samtidigt menar vi att det är nödvändigt att som en bakgrund bilda oss en egen uppfattning om regelsystemet och dess eventuella brister. Vi kommer därför att göra en egen, samlad analys av regelsystemet och dess tillämpning utifrån perspektivet om våld som kan drabba utländska kvinnor och deras medföljande barn. Analysen kommer vi förstås att redovisa i vår rapport.

1.1.4 Övrigt

Som redan framgått kommer utredningen behöva ha omfattande externa kontakter. Av direktiven följer dock inte att vi ska inhämta kunskap om förhållandena i andra länder. Med hänsyn till den knappa tidsramen håller vi med om att detta är rimligt.

1.2 Utredningens uppläggning

Utredningen inledde sitt arbete i augusti 2011. Med hänsyn till den korta utredningstiden bestämdes det att det skulle vara en liten expertgrupp som biträdde utredningen, men att utredningen därutöver skulle träffa övriga intressenter vid möten. Arbetet har i hög grad utförts i nära samarbete med experterna. Kapitel 3 har författats av universitetslektorn och docenten i straffrätt Monica Burman och även övriga experter har biträtt med texter.

Utredningens första prioritet blev att undersöka och diskutera hur förekomsten och omfattningen av våld, hot och kränkningar skulle kunna kartläggas. Det bestämdes att utredningen skulle genomföra såväl en kvantitativ som kvalitativ undersökning. Den kvantitativa skulle genomföras genom en enkätundersökning. Denna skulle sedan kompletteras med djupintervjuer av fyra kvinnor. För båda dessa undersökningar anlätades konsulter. Enkätundersökningen genomfördes på eget ansvar av pol. mag. Katja Berglund. Djupintervjuerna utfördes av doktor Maria Scheffer Lindgren. Sistnämnda bistod även vid analysen av enkätundersökningarna. När det gäller urvalet av de fyra kvinnorna som har intervjuats har detta varit slumpartat. Kvinnojourer och andra som utredningen träffat har förmedlat kontakt med kvinnor som varit i Sverige på grund av anknytning och som utsatts för våld av anknytningspersonen. Från utredningens sida har enbart framställts önskemål

till dem som förmedlat kontakt att vi önskade en viss variation på anknytningspersonens bakgrund. Vi eftersträvade redan från början att två anknytningspersoner hade svensk bakgrund och två utländsk. Skälet var att få fram den spridning som påstods föreligga för anknytningspersoner. Ett annat skäl var att vår mycket begränsade undersökning inte skulle kunna användas för rasistiska syften. I övrigt framställdes inga önskemål från vår sida.

Utöver att genomföra undersökningarna har vi kartlagt bakgrunden och analyserat lagstiftningen. Vi har genomfört sex expertmöten. Därutöver har vi träffat och samrått med Thailändska ambassaden, Ecpat (en organisation som jobbar mot barnsexhandel) Barnombudsmannen och BRIS (Barnens rätt i samhället). Vidare har vi sammanträtt och rådgjort med SKR (Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund), Rikskriminalpolisen och Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap.

1.3 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt: Kapitel 2–4 är en bakgrundsbeskrivning. I kapitel 2 lämnar vi en allmän orientering om problemen. Kapitel 3 är alltså skrivet av docenten Monica Burman och det innehåller en kritisk granskning av gällande lagstiftning. Kapitel 4 är en beskrivning och analys av den gällande lagstiftningen. Kapitel 5 och 6 redovisar våra undersökningar. I kapitel 5 redovisas enkätundersökningen som genomförts av pol. mag. Katja Berglund och i kapitel 6 de intervjuer med drabbade kvinnor som genomförts av doktor Maria Scheffer Lindgren. I kapitel 7 beskriver vi de myndigheter och organisationer som utöver Migrationsverket har kontakt med de utsatta kvinnorna och deras roll. Slutligen redovisar vi våra överväganden och förslag i kapitel 8, beskriver de ekonomiska konsekvenserna i kapitel 9 och kommenterar författningsförslagen i kapitel 10.

2 Bakgrund

I detta kapitel ska bakgrunden belysas. Syftet är att ge en introduktion till regelverket, praxis och debatten. Mer ingående analyser av regelverket och praxis finns dock i kapitel 4. Kritiken mot lagstiftningen finns utvecklad i kapitel 3.

2.1 Visering

Medborgare i ett EU-land har rätt att vistas och arbeta i Sverige utan visering. Om vistelsen avser längre tid än tre månader kan man ofta behöva registrera sig hos Migrationsverket. För medborgare utanför EU är dock invandring eller vistelse reglerad. De flesta EU:s medlemsländer samarbetar om migration genom det s.k. Schengensamarbetet. Är syftet att endast besöka Sverige måste man ofta ansöka om visering. Detta görs vid en svensk ambassad eller svenskt konsulat i det land man är bosatt i. Ambassaden eller konsulatet vidarebefordrar någon gång ansökan till Migrationsverket för beslut men beslutar oftast själva. För att få visering krävs utöver pass, pengar för vistelsen alternativt att någon i Sverige står för kostnaderna samt en medicinsk reseförsäkring. De flesta ansökningar bifalls inom två veckor. Avslag kan ske om myndigheten bedömer att sökanden inte kommer att lämna Schengenområdet efter besöket eller om syftet bedöms vara annat än det som uppgetts (www.migrationsverket.se/info/140.html). En visering gäller i högst tre månader i Sverige eller i ett annat Schengenland under en sexmånadersperiod. Man måste lämna Schengenområdet under minst tre månader för att kunna ansöka om nytt visum. Om det finns starka skäl kan visumet förlängas. I normalfallet måste dock den som vill stanna längre än tre månader ansöka om uppehållstillstånd.

Den som vistas i Sverige med visering har bara rätt till osubventionerad akut sjukvård samt bistånd enligt socialtjänstlagen i akuta

situationer (Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet, Betänkande av Utredningen om vård för papperslösa m.fl. SOU 2011:48, avsnitt 2.4.2).

Den som stannar i Sverige efter det att viseringstiden gått ut utan att söka och få uppehållstillstånd, blir s.k. ”papperslös”. Även denna person har bara rätt till osubventionerad akut sjukvård, men rätt till stöd enligt socialtjänstlagen om personen i fråga kan anses ha sin hemvist i en kommun och inte vara på besök (a.a.). Den nämnda utredningen föreslog i maj 2011 att alla s.k. papperslösa ska erbjudas subventionerad hälso- och sjukvård av det landsting inom vars område de bor eller vistas.

2.2 Uppehållstillstånd

2.2.1 Från utlandet

Om syftet inte bara är att besöka Sverige ska en medborgare utanför EU ansöka om **uppehållstillstånd** vid ambassaden eller konsulatet. Ansökan ska ha beviljats före inresan till landet. Det finns tidsbegränsade uppehållstillstånd och permanenta uppehållstillstånd. En utlänning som är eller vill bli sambo/gifta sig med en person som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige kan ansöka om uppehållstillstånd. Sedan år 2010 gäller ofta att den i Sverige redan bosatta personen eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här (anknytningspersonen) kan försörja sig själv och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Det finns sedan olika varianter för prövningen och beslutet beroende på om paret tidigare bott tillsammans och om paret är gifta. Dessa olika varianter är följande:

1. **Paret har tidigare bott tillsammans utomlands.** Har paret stadigvarande bott tillsammans utomlands först ska utlänningen beviljas permanent uppehållstillstånd direkt om det inte finns hinder mot uppehållstillstånd. Dessa hinder kan vara att oriktiga uppgifter lämnats, det är ett skenäktenskap, utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller om anknytningspersonen är gift med någon annan. Par som stadigvarande bott tillsammans utomlands räknas som etablerade par. Har man däremot inte bott stadigvarande tillsammans utomlands är det en s.k. snabb anknytning, oavsett om man gift sig eller inte.

2. Om paret inte tidigare stadigvarande bott tillsammans utomlands är det alltså fråga om s.k. **snabb anknytning**. I det fallet beviljas utlänningen vid första tillfället bara ett tillfälligt uppehållstillstånd. Detta följer av 5 kap. 8 § utlänningslagen. Enligt Migrationsverkets praxis är tiden för det tillfälliga uppehållstillståndet två år.

2a. Om paret **gift sig** innan ansökan beviljas får utlänningen ett tillfälligt uppehållstillstånd på två år. Den prövning som sker är kontroll av att det inte finns hinder mot uppehållstillstånd, dvs. samma hinder som nämns under punkten 1, oriktiga uppgifter får inte ha lämnats, det ska inte vara fråga om ett skenäktenskap, utlänningen får inte utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet och anknytningspersonen får inte vara gift med någon annan.

2b. Om paret **inte är gifta vid ansökan utan har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande i Sverige**, får utlänningen ett tillfälligt uppehållstillstånd om 2 år om förhållandet framstår som **seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges**. Vid bedömningen om förhållandet framstår som seriöst ställs krav på att förhållandet varat en tid, att parterna har träffats i viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att kommunicera på. Hänsyn tas också till om parterna har eller väntar barn tillsammans. Hänsyn tas vidare till sedvänjor inom andra kulturer, t.ex. s.k. arrangerade äktenskap. Det framhålls att när det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster och äktenskapet ingås med parternas fria samtycke bör uppehållstillstånd kunna beviljas, trots att parterna träffats i begränsad omfattning och kanske saknar närmare kunskap om varandra (Utlänningslagen med kommentarer, Gerhard Wikrén, Håkan Sandesjö, åttonde upplagan s. 189).

Det får inte heller föreligga sådana hinder mot uppehållstillstånd som anges under 2a och 1. Slutligen sker en speciell prövning vid snabba anknytningar i de fall paret **inte** är gifta. Enligt 5 kap. 17 § utlänningslagen gäller vid prövning av uppehållstillståndet att det **särskilt skall beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid**. Från början omfattade bestämmelsen såväl gifta som icke-gifta par. 2006 inskränktes dock bestämmelsen till att bara avse de förhållanden där parterna inte var gifta. Denna lagändring infördes i samband med att EU:s familjeåterföreningsdirektiv införlivades.

Syftet med bestämmelsen är att undvika att en sökande, som kan antas komma att fara illa i ett förhållande, lämnar sitt hemland för en osäker tillvaro i Sverige. Samtidigt anfördes dock i propositionen (prop. 1999/2000:43 s. 41–42) att en myndighets möjlighet att i enskilda fall avgöra vad som är bäst för den enskilde oftast är begränsad. Regeringen bedömde då att det inte kunde komma i fråga att avslå en ansökan om uppehållstillstånd i Sverige enbart på den grunden att den i Sverige bosatta personen är kriminell, lika litet som ansökan kan avslås på den grunden att den som bor i Sverige exempelvis har missbruksproblem. Hur välmenande mot den utländska parten ett sådant beslut än skulle kunna tyckas vara, skulle det innebära en otillbörlig inblandning i parternas privatliv. Rätts-säkerhetsskäl talar också mot en sådan ordning eftersom det är ofrånkomligt att det skulle bli fråga om subjektiva värderingar. Regeringen anförde vidare: ”Avslag bör dock komma i fråga endast när risken för att sökande skall fara illa är påtaglig. En påtaglig risk för att sökanden kommer att fara illa kan ofta bedömas föreligga, om det kommer fram att anknytningspersonen tidigare gjort sig skyldig exempelvis till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott. Sådana uppgifter bör beaktas i ärendet om uppehållstillstånd” (a.a. s. 222).

Vid prövningen enligt 5 kap. 17 § har Migrationsverket alltid rätt att göra slagningar i misstanke- och belastningsregistren.

2.2.2 Vad händer sedan i Sverige?

I normalfallet beviljas enligt uppgift från Migrationsverket sedan i Sverige ett permanent uppehållstillstånd för utlänningen efter begränsad kontakt med verket om utlänningen väljer att stanna kvar. Även denna prövning varierar dock.

Vid s.k. snabb anknytning beviljas efter ansökan permanent eller nytt tillfälligt uppehållstillstånd av Migrationsverket när det tillfälliga uppehållstillståndet gått ut. I normalfallet kan ansökan göras efter två år. Enligt 5 kap 16 § är dock huvudregeln att förhållandet då fortfarande måste bestå. Om förhållandet upphört kan utlänningen ändå få uppehållstillstånd 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.

2.3 Kritik mot lagstiftningen

I Roks rapport, Fruimporten fortsätter från år 2010, anges att totalt 22 599 personer beviljades tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning år 2009. 13 696 av dessa var kvinnor. Av dessa kvinnor fick 11 906 uppehållstillstånd på grund av snabb anknytning, dvs. paret hade inte tidigare stadigvarande bott tillsammans utomlands. Under 2010 skickades det ut en enkät till Roks 78 kvinnojourer. 94 % inkom med statistik. 80 % av jourerna hade kommit i kontakt med kvinnor som sökte stöd på grund av våld i en anknytningsrelation under 2009. Det totala antalet kvinnor som jourerna mött med denna problematik var 552. Motsvarande siffra för 2008 var 515 (s. 14–15).

Roks menar i sin rapport att de stora problemen är brist på granskning och information i samband med ansökan, tvåårsregeln och orimligt stränga krav för fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning. Nedan preciseras Roks kritik.

Brist på granskning (s. 26)

Roks pekar på att familjeåterföreningsdirektivets införlivande har inneburit att det är omöjligt att avslå ansökan om uppehållstillstånd på den grunden att kvinnan kan fara illa under förutsättning att parterna är gifta. Ett giftermål är därmed en fribiljett till uppehållstillstånd. Det borde dock enligt Roks vara möjligt att komma åt "serieimportörer" även på den grunden att det egentligen är fråga om ett skenförhållande och därför borde en ansökan kunna avslås. Migrationsverket har möjlighet att avslå ansökan om uppehållstillstånd även för gifta om det är fråga om ett skenförhållande. Det förutsätter dock att Migrationsverket för register över anknytningspersoner, vilket i dag inte sker.

Brist på information (s. 27)

Personer som får uppehållstillstånd på grund av anknytning omfattas inte av en rätt till samhällsinformation (dock har utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare (SOU 2010:37) lämnat förslag om att även fler ska ha rätt till samhällsorientering). Många av kvinnorna går enligt Roks inte heller på SFI.

Ett annat problem skulle vara att Migrationsverket låter anknytningspersonen företräda kvinnan med en fullmakt.

Tvåårsregeln (s. 27)

Roks kritiserar tvåårsregeln och menar att den inte behövs.

Orimliga krav för fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning

Om detta anförs följande i rapporten:

Den så kallade "skyddsgrund" som finns för personer som utsätts för våld i sina anknytningsrelationer och som formuleras i UtL 5 kap. 16 § är minst av allt solid. De rekvisit som sökande måste uppfylla för att beviljas fortsatt uppehållstillstånd på denna grund är av sådan art att få personer i praktiken klarar av att leva upp till dem och präglas av okunskap om hur våld i nära relationer påverkar offret. Dessutom kan uppfyllandet av ett krav innebära att ett annat sätts ur spel: För att våldet ska kunna betraktas som det avgörande skälet till att relationen upphört måste relationen ha avslutats kort in på våldet – samtidigt som kravet på en längre tids sammanboende gör att en sökande kan nekas uppehållstillstånd om relationen varit för kortvarig.

Vad gäller beviskrav.....Få kvinnor som utsatts för våld av sin partner polisanmäler eller uppsöker läkare, medan de oftare kommer i kontakt med sociala myndigheter eller kvinnojourer. Men i praktiken räcker sällan sådana intyg till. "Ord står mot ord" och "brott kan ej styrkas" är fraser som många kvinnojourer hört till leda...

...Troligtvis är de höga beviskraven en förklaring till att Migrationsverket endast i en handfull ärenden över huvud taget prövar huruvida våld i anknytningsrelationen kan utgöra skäl för fortsatt uppehållstillstånd: Kvinnornas juridiska ombud vet att det är svårt att beviljas uppehållstillstånd på denna grund. En annan anledning till det låga antalet ärenden där våldsaspekten granskats är att det i en del fall föreligger asylskäl vilka är överordnade.

...Man kan också ifrågasätta varför det i lagstiftningen ställs krav på att kränkningarna ska ha varit grova eller upprepade. Signalen lagstiftaren

sänder ut är att just denna grupp kvinnor bör acceptera ” enstaka eller mindre allvarliga våldshandlingar” (s. 28–29).

2.4 Thailandska ambassaden i Stockholm

Utredningen har sammanträtt med thailändska ambassaden i Stockholm. Skälet till att kontakt etablerats just med denna ambassad är att ambassaden enligt uppgift ägnar mycket tid och kraft åt att hjälpa thailändska kvinnor i Sverige. Från ambassaden har följande uppgetts;

Det finns ca 32 000 förstagenerationsinvandrare från Thailand i Sverige. 80 % av dem är kvinnor och 80–90 % av dessa kvinnor är gifta med svenska män, män som är medborgare i Sverige. Antalet kvinnor som kommer till Sverige från Thailand har ökat under de senaste 5–6 åren. Ökningen beror inte så mycket på att internet-kontakter ökat utan mer på att alltfler svenskar reser till Thailand och att svenska män där lär känna thailändska kvinnor. Många i Thailand vill bosätta sig i väst.

En av den thailändska ambassadens huvuduppgifter är att hjälpa thailändska medborgare i Sverige. Det handlar om bl.a. frågor som borttappade pass och bärplockare som inte ersätts. Eftersom en så stor del av dem som är i Sverige är kvinnor, som är gifta med svenska män är deras förhållanden en viktig fråga. Ambassaden har en s.k. ”hotline”, som är till för alla thailändare i Sverige. Till den har kopplats frivilliga med särskilt uppgift att hjälpa kvinnor. Ambassaden ordnar också seminarier om kvinnors rättigheter.

De thailändska kvinnor som kommer till Sverige har känt sina svenska män mer eller mindre länge. Ibland har paret först bott tillsammans i Thailand. Den thailändska befolkningen har en mycket positiv inställning till Sverige, eftersom välfärden är bra. För kvinnorna kan flytten till Sverige vara en stor omställning. Klimatet är väldigt annorlunda och språket svårt att lära sig. Genomgående går dock kvinnorna på SFI för att lära sig svenska. Tvåårsregeln är ett problem för kvinnorna. De kvinnor som valt att komma till Sverige vill ogärna åka tillbaka till Thailand, eftersom det uppfattas som ett misslyckande. De vill därför inte separera innan perioden gått ut. Detta skapar en stor oro och gör kvinnorna beroende. Många söker därför information hos ambassaden. Genomgående finns det en stor osäkerhet om rättsläget, kvinnorna saknar helt kunskap om sina rättigheter. Det vore därför bra om informationen till kvinnorna

före inresan kunde förbättras. Det är också viktigt att kvinnorna får ta del av all tänkbar information om mannen.

Mot den angivna bakgrunden finns det en risk för att problem kan uppstå i förhållandet. Såvitt ambassaden känner till handlar det dock inte ofta om fysiskt våld från mannens sida, men det är uppenbart att mörkertalet kan vara stort. Ambassaden brukar få kännedom om ca 1–2 fall om året där kvinnan rapporterar om våld. I de fallen hjälper ambassaden till med polisanmälan. Man tror inte att thailändska kvinnor i någon större utsträckning söker hjälp på kvinnojourer i Sverige, snarare söker man stöd och hjälp hos sina landsmän. Det förekommer klagomål från kvinnor som inte handlar om fysiskt våld utan att de på annat sätt behandlas illa, exempelvis att de får arbeta hårt, men inte behålla sin lön.

3 Mäns våld mot kvinnor, mänskliga rättigheter och jämskillldhet – bakgrund och kritiska perspektiv

– av universitetslektorn och
docenten i straffrätt Monica Burman

3.1 Bakgrund

I detta kapitel vill vi lyfta fram det vi ser som det grundläggande problemet bakom utredningens frågor, nämligen att det handlar om män som utövar våld mot kvinnor i nära relationer. Vi menar att utredningens frågor liksom förslagen till lösningar måste grunda sig i en förståelse av att det våld och den kontroll som män utövar mot kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd liksom allt annat våld mot kvinnor är en fråga om kvinnors mänskliga rättigheter och ett svenskt jämställdhetsproblem. Som kommer att framgå i slutet av detta kapitel och även längre fram i betänkandet anser vi, bl.a. med stöd i forskning på området, att det mot den bakgrunden finns anledning att rikta kritik mot hur frågan om mäns våld mot kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd hittills har beskrivits och hanterats i svensk lagstiftning och rättstillämpning. I detta kapitel presenteras också den hittills ganska knapphändig forskning som har berört den problematik utredningens frågor relaterar till.

3.2 En fråga om mänskliga rättigheter

Rättsliga reformer och andra politiska åtgärder som sedan början av 1990-talet har vidtagits i Sverige för att motverka och åtgärda mäns våld mot kvinnor har ofta hänvisat till Sveriges internationella åtaganden och till att mäns våld mot kvinnor är en fråga om kvinnors mänskliga rättigheter (se t.ex. prop. 1997/98:55, Kvinnofrid, s. 24; prop. 2002/03:70, Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer, s. 31–33; Regeringens skrivelse 2011/12:3, s. 23). FN:s kvinnokonvention från 1979 (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women) berör inte explicit mäns våld mot kvinnor. Frågan är dock implementerad i konventionen genom att Kvinnodiskrimineringskommittén (CEDAW-kommittén) 1992 utfärdade en rekommendation varigenom förklarades att det allmänna förbudet mot könsdiskriminering även ska anses omfatta könsbaserat våld (CEDAW General recom. 19, A/47/38). Konventionen täcker således allt våld mot kvinnor, även våld i hemmet, och våldet ses som en kränkning av kvinnors mänskliga rättigheter. Detta innebär att konventionsstaterna genom lagstiftning och andra åtgärder har åtagit sig att förebygga mäns våld mot kvinnor, att skydda kvinnor mot våld och att regelbundet rapportera till CEDAW-kommittén vilka åtgärder som har vidtagits i dessa avseenden.

Ytterligare steg togs 1993 och 1994 när FN:s generalförsamling antog den s.k. Vårdsdeklarationen och tillsatte en särskild rapportör för våld mot kvinnor. I Vårdsdeklarationen återfinns en förståelse av våld mot kvinnor som ett uttryck för en ojäm maktbalans mellan kvinnor och män. I deklarationen sägs att mäns våld mot kvinnor är "a manifestation of historically unequal power relations between men and women, which have led to domination over and discrimination against women by men and to the prevention of the full advancement of women" liksom "one of the crucial social mechanisms by which women are forced into a subordinate position compared with men" (Declaration on the Elimination of Violence against Women. A/RES/48/104). Genom deklarationen infördes även en tydligare och vidare definition av våld mot kvinnor. Enligt artikel 1 innefattar våld mot kvinnor "any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life". I artikel 2 exemplifieras sedan detaljerat vad som kan innefattas i den definitionen, bl.a. misshandel

i hemmet samt sexuella övergrepp på flickor i hushållet. FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor har till uppgift att samla information och föreslå åtgärder på internationell, nationell och regional nivå i syfte att eliminera våld mot kvinnor. Våld mot kvinnor är också ett problemområde i den handlingsplan som togs fram under FN:s fjärde kvinnokonferens i Beijing 1995 och den bygger på samma våldsförståelse som i tidigare FN-dokument. Mäns våld mot kvinnor har fortsatt att behandlas i många FN-sammanhang, bl.a. i Generalförsamlingens resolutioner (se t.ex. A/RES/64/137 Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women).

Situationen för våldsutsatta migrerande kvinnor och minoritetskvinnor uppmärksammas i flera FN-dokument där våldsutsatta migrerande kvinnor ses som en särskilt utsatt grupp. Vårdsdeklarationen ger staterna en specifik skyldighet att vidta åtgärder som direkt riktar sig mot våld som särskilt utsatta grupper av kvinnor utsätts för (se Preamble och Art. 4(1), Resolution (1994) A/RES/48/104). Samma påpekande angående särskild utsatthet görs i handlingsplanen från Beijing. Ett av de strategiska målen i handlingsplanen handlar om att regeringar och alla samhällsliga aktörer (t.ex. massmedia och icke-statliga organisationer) ska inse att migranter som är kvinnor är utsatta för våld (Strategiskt mål D1, punkt 125. Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens. Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet, Ny serie II:51, Stockholm 1996). Överhuvudtaget i olika FN-sammanhang då våld mot kvinnor behandlas lyfts migrerande kvinnor ofta fram som ett specifikt problemområde i stort behov av åtgärder (se t.ex. FN:s råd för mänskliga rättigheter (2008), Resolution 7/24, Elimination of violence against women).

Ett annat viktigt tema inom FN med relevans för denna utredning är frågan om våld mot migrerande kvinnliga arbetstagare. Inom FN-systemet återfinns ett flertal resolutioner och rapporter om detta problem som lyfter fram att dessa kvinnors mänskliga rättigheter måste respekteras. I resolutionerna uppmanas mottagande länder bl.a. att utveckla åtgärder inom hälso- och sjukvård, rättsväsende och sociala myndigheter för att hjälpa kvinnorna och att informera kvinnorna om vilka rättigheter de har (se t.ex. A/RES/52/97, p. 5 och A/RES/54/138, p. 8). I en resolution från 2006 lyftes för första gången tydligt fram att migrerande kvinnliga arbetstagare också kan utsättas för våld i hemmet och inom familjen. I samma resolution uppmanas alla regeringar att inkorporera ett genusperspektiv i *alla* policyer rörande internationell migration,

alltså inte bara beträffande arbetskraftsmigration, allt i syfte att skydda kvinnor från våld, diskriminering, utnyttjande och övergrepp (A/RES/60/138, p. 6). FN:s generalsekreterare har i detta sammanhang uppmärksammat att kvinnors status som invandrare kan begränsa deras förmåga att komma bort från våldet eller att få tillgång till information och stöd (A/62/177, p. 6).

Vad gäller situationen i Sverige har både CEDAW-kommittén och FN:s särskilda rapportör för våld mot kvinnor i sina senaste rapporter uttryckt sin oro över mänskliga rättigheter för våldsutsatta immigrerade kvinnor, flyktingkvinnor och minoritetskvinnor. CEDAW-kommittén uppmuntrar Sverige att vara proaktiva vad gäller att bekämpa våld mot sådana kvinnor (CEDAW/C/SWE/CO/7, punkt 39). FN:s särskilda rapportör för våld mot kvinnor ger inga uttryckliga rekommendationer vad gäller denna fråga i sin senaste rapport till Sverige, men pekar på behovet av att motverka existerande hinder för migrerande kvinnors likvärdiga medverkan i det svenska samhället (A/HRC/4/34/Add.3).

3.3 En fråga om jämställdhet

Mäns våld mot kvinnor blev en egen tydlig jämställdhetspolitisk fråga i början av 1990-talet, förhållandevis sent i jämförelse med andra jämställdhetspolitiska frågor som kvinnors arbete, försörjning och inflytande. Innehållet i den jämställdhetspolitik som har utvecklats i Sverige och den officiella förståelsen av mäns våld mot kvinnor har mycket stora likheter med hur våldet förstås inom det internationella samfundet som en fråga om ojämlika maktrelationer mellan kvinnor och män samt kvinnors mänskliga rättigheter.

Det första jämställdhetspolitiska målet med avseende på mäns våld mot kvinnor antogs i jämställdhetspropositionen 1993/94:147 och formulerades som "frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld". I samma proposition introducerades ett nytt perspektiv på mäns våld mot kvinnor som beaktar att våldet hänger samman med en ojämnbalans mellan kvinnor och män på en övergripande samhällsnivå. Våldet ses i ett sådant perspektiv både som ett allvarligt hinder mot jämställdhet och som ett uttryck för ojämställdhet eftersom den kvinnosyn som kommer till uttryck genom våldet inte är förenlig med samhällets jämställdhetsmål (se t.ex. prop. 1993/94:147, s. 17).

I propositionen 2005/06:155 antogs ett nytt jämställdhetsmål med avseende på mäns våld mot kvinnor. Detta mål gäller fortfarande och slår fast att "mäns våld mot kvinnor skall upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, skall ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet". Begreppet "mäns våld mot kvinnor" har valts för att undvika könsneutralitet och synliggöra vem som är offer respektive förövare när det gäller sådant våld. Även i denna proposition sägs att den grundläggande analysen av våldet ska vara att det är både ett uttryck för den maktordning som råder mellan kvinnor och män och ett medel för att upprätthålla denna ordning (prop. 2005/06:155, s. 67).

Mäns våld mot kvinnor är alltjämt en central jämställdhetspolitisk fråga. I regeringens senaste jämställdhetspolitiska dokument (Regeringens skrivelse 2011/12:3) anges våld och andra former av övergrepp mot kvinnor vara den mest akuta jämställdhetsfrågan i dag och är den högst prioriterade jämställdhetsfrågan för regeringen tillsammans med hedersrelaterat våld och förtryck, våld i samkönade relationer samt prostitution och människohandel.

Med stöd i de ambitioner som har uttalats vad gäller jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter har en stor mängd reformer och policys antagits och insatser genomförts för att motverka mäns våld mot kvinnor och därmed också för att främja ökad jämställdhet i Sverige, inte minst vad gäller mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Den i ett internationellt sammanhang unika Kvinnofridsreformen i slutet av 1990-talet kan ses som ett viktigt paradigmskifte. För första gången togs ett helhetsgrepp över det våld som män utövar mot kvinnor och möjligheter öppnades för att betrakta våldet ur de utsattas och utnyttjades perspektiv med stöd av den kunskap som har utvecklats inom forskningen på området. Sverige formulerade genom kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster som första land i världen mäns efterfrågan på sex och andra människors kroppar som det grundläggande problemet vad gäller prostitution. Och när det gäller mäns våld mot kvinnor i nära relationer infördes fridskränkingsbrotten, en unik straffrättslig konstruktion för att fånga upp det som är kännetecknande för sådant våld, framför allt våldets systematik och de allvarliga konsekvenserna av att leva med upprepat våld, hot och kontroll (prop. 1997/98:55).

Den särskilda problematik som gäller mäns våld mot kvinnor som lever i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd uppmärksammades under Kvinnofridsreformen (SOU 1995:60, s. 349–353). Det ansågs dock inte nödvändigt att närmare behandla dessa frågor

eftersom regeringen på Kvinnovåldskommissionens förslag hade tillsatt Anknytningsutredningen. Anknytningsutredningens uppdrag var bl.a. att kartlägga situationen vad gäller våldsutsatthet för kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd och att undersöka hur skyddet mot våld och annan kränkande behandling skulle kunna förbättras för de kvinnor som söker sig till Sverige på grund av anknytning (prop. 1997/98:55 s. 29–30). Däremot ingick det i uppdraget för Nationellt råd för kvinnofrid som verkade under åren 2000–2003 att belysa situationen för bl.a. kvinnor med utländsk bakgrund som utsattes för våld i nära relationer. Rådet utgav en skrift som belyste det området (Nationellt råd för kvinnofrid, 2003. *Vi skulle inte bli svenskar vi skulle lyda. Våld mot kvinnor och flickor från andra kulturer*).

Efter ändringarna i utlänningslagen som genomfördes efter Anknytningsutredningens betänkande har frågan om mäns våld mot kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd varit endast sparsamt behandlad i jämställdhetspolitiska dokument. Frågan berörs inte alls i senaste jämställdhetspropositionen (prop. 2005/06:155). I regeringens senaste jämställdhetspolitiska dokument uppmärksammas till viss del den särskilda problematik som gäller våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund. Sådana kvinnor beskrivs som särskilt utsatta med hänsyn till bl.a. bristande kunskaper i svenska och ett begränsat socialt nätverk (Regeringens skrivelse 2007/08:39, s. 15). Våldsutsatta kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd uppges ha en särskilt svår situation (Regeringens skrivelse 2011/12:3, s. 24). Detta utvecklas något i direktiven till denna utredning, där det påpekas att kvinnorna kan hamna i en särskilt svår och utsatt situation eftersom de ofta är isolerade, saknar egna ekonomiska resurser och kunskaper i det svenska språket samt har mycket liten eller helt obefintlig kännedom om såväl sina rättigheter som det svenska samhället, jämför kapitel 1.

3.4 Forskning på området

Det finns mycket lite svensk forskning både vad gäller våldsutsatta invandrarkvinnor i allmänhet och våldsutsatta invandrarkvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd i synnerhet. Forskning om männen som utövar våld mot kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd är obefintlig. Det finns något mer forskning i länder som t.ex. USA och Storbritannien liksom det finns några inter-

nationella studier som jämfört situationen i olika nordiska och europeiska länder (se t.ex. Natalie J. Sokoloff (Ed.) (2005), *Domestic Violence at the Margins. Readings on Race, Class, Gender and Culture*. New Brunswick: Rutgers University Press; Ravi K. Thiara & Aisha K. Gill (Eds.) (2010), *Violence against Women in South Asian Communities. Issues for Policy and Practice*. London: Jessica Kingsley Publishers; Humphreys, C. & Carter, R. (2006), *The justice system as an arena for the protection of human rights for women and children experiencing violence and abuse*. Final report. The EU Framework 6 Co-ordination Action on Human Rights Violations/CAH-RV; D. Madsen, R.M.E. Paul, A. Schlytter, A. Jemteborn (2005), *Trapped between law and life. Report on abused minority women in the Nordic Countries*. Roskilde. Center for likestillingsforskning; M. Ingram, D.J. McClelland, J. Martin, M.F. Caballero, M.T. Mayorga, K. Gillespie (2010), *Experiences of Immigrant Women Who Self-Petition Under the Violence Against Women Act*. Violence Against Women 16).

Gemensamt i denna forskning är bl.a. att man lyfter fram såväl likheter som skillnader när det gäller våldet och livsvillkoren för våldsutsatta invandrarkvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd jämfört med andra våldsutsatta kvinnor. En annan aspekt som genomgående behandlas är betydelsen av att i sin förståelse och analys ta hänsyn till maktrelationer utifrån genus och etnicitet liksom förekommande rasism. En vanlig slutsats är att migrerande kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd över hela Europa upplever en större exkludering och har sämre tillgång till rättsliga lösningar för att bekämpa det våld som män utövar mot dem än andra våldsutsatta kvinnor. Det är också väl dokumenterat att den rättsliga regleringen av uppehållstillstånd för migrerande kvinnor är mycket central för kvinnors möjligheter att skydda sig mot våld genom att lämna våldsamma män. En annan fråga som numera ofta problematiseras när det gäller våldsutsatta invandrarkvinnor är en tydlig tendens i västvärlden att kulturalisera våld. På så sätt skapas skillnader och sätts gränser mellan sådant våld som utövas av "oss" och "de andra" eller sådant våld som drabbar "våra kvinnor" eller "andra kvinnor". En sådan kulturalisering riskerar att leda till att det i huvudsak är våldet som utövas av eller drabbar "de andra" som ses som det problematiska våldet medan det "svenska" våldet ses som köns- och kulturneutralt och kanske även mindre problematiskt (se t.ex. Johanna Kantola (2010), *Gender and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Nedan presenteras de större svenska studier som finns på området. Vi har begränsat oss till publicerad forskning och bortsett från t.ex. uppsatser på grundutbildningsnivå.

3.4.1 Våld mot invandrarkvinnor

En av de tidigaste studierna är Berit Anderssons och Magnus Lundbergs undersökning av hur ett 100-tal nyanlända flykting- och invandrarkvinnor som utsatts för våld av sina män och haft kontakt med socialtjänstens invandrarförvaltning i Malmö beskriver sin situation, hur de agerar och vad de får för hjälp (Andersson & Lundberg (2000), *Våld mot invandrarkvinnor. Kvinnors berättelser och socialtjänstens strategier*. Lund: Research Reports. Network for Research in Criminology and Deviant Behaviour at Lund University). Undersökning och analys grundades på socialtjänstens utredningsmaterial kompletterat med intervjuer med ett litet urval kvinnor och med de socialsekreterare som handlagt ärendena.

En stor del av forskningsrapporten ägnas åt de utsatta kvinnornas beskrivningar och förklaringar av våldet samt deras reaktioner och strategier. Både socialtjänstens utredningsmaterial och intervjuerna innehåller en rad exempel på våldsutsatta invandrarkvinnors särskilda utsatthet när de har tidsbegränsat uppehållstillstånd, t.ex. språkproblem, utanförskap, isolering, beroende av mannen och diskriminering. Forskarna lyfter särskilt fram situationen för de kvinnor som kommit hit för att leva med svenska män.

Som vi konstaterat i den statistiska beskrivningen är männen i dessa fall betydligt äldre än kvinnorna, som ofta är unga, utbildade flickor. I vårt material kommer flertalet från Sydostasien eller Afrika. De har ingen släkt eller andra nätverk i landet, de befinner sig långt från hemland och släktingar. De har inga egna ekonomiska tillgångar utan försörjs av mannen, som vanligen också förmedlar myndighetskontakter, som fungerar som tolk och sköter alla kontakter utåt. Kvinnorna känner själva inte till förhållandena i Sverige utan är hänvisade till att lita på det mannen säger.

(s. 54)

I intervjuerna med handläggande socialsekreterare framkommer bilder av utsatta invandrarkvinnor som "ideala" eller "problematiske" klienter. Dessa liknar till stor del annan forsknings beskrivning av hur misshandlade kvinnor i allmänhet kan uppfattas som klienter, dvs. att den "ideala" klienten framstår som stark och kompetent att

hantera sin situation och klar över att hon vill lämna mannen, medan den ”problematiske” klienten fortsätter att leva tillsammans med mannen och därmed gör ärendet mer komplicerat. Ärenden med våldsutsatta invandrarkvinnor kan framstå som särskilt komplicerade och problematiska. Andersson och Lundberg menar att socialsekreterarna då på grund av kvinnornas kulturella och ekonomiska livsvillkor samt den sociala och etniska diskriminering som ofta präglar invandrares situation inte sällan ställs inför nya problem som inte riktigt stämmer in i den ”mall” som finns för socialtjänstens hjälp- och stödinsatser för våldsutsatta kvinnor.

Av intervjuerna med kvinnorna framgår att de hade ganska olika erfarenheter och upplevelser av bemötande och hjälpinsatser från socialtjänsten, något forskarna tror kan hänga samman med att kvinnorna hade olika förväntningar på socialtjänsten. För en del kvinnor framstod det som mycket osäkert vilken hjälp de behövde eller kunde förvänta sig eftersom den svenska ”socialtjänstvärlden” var helt obekant för kvinnorna. Vissa kvinnor betonade hjälp av mer substantiellt slag, som hjälp till akutboende, pengar eller hämtning av tillhörigheter hemma hos mannen. Men handläggaren stod också enligt vissa kvinnor för den grundläggande informationen om till exempel skilsmässa och annat som krävs för att vara orienterad i det svenska samhället. Andra kvinnor betonade samtalskontakten och möjligheten att ventiler sina problem. Av studien går inte att dra några säkra slutsatser om hur nöjda kvinnorna var med åtgärderna eller bemötandet. Det framstår som om det missnöje som uttrycktes av kvinnorna främst gällde att mannen kunde fortsätta att trakassera, förfölja och hota dem trots t.ex. polisanmälningar, ett flertal insatser från olika myndigheter och att kvinnorna följt de råd de fått.

3.4.2 Invandrarkvinnor i vägska

Den enda mer omfattande studien på området är Grazyna Lenardts doktorsavhandling från 2008, *”Invandrarkvinnor” i vägska. Deras handlingar och val i våldspräglade relationer från ett genuspsykologiskt perspektiv* (Uppsala universitet, *Studia Psychologica Upsaliensia* 23). Den består av två delar. Dels en enkätundersökning för att öka kunskaperna om mäns våld mot närstående kvinnor med invandrabakgrund. Dels en intervjuundersökning med syfte att ge en djupare inblick i vilket inflytande kvinnorna hade haft

över sin situation och vad som hindrat respektive påskyndat deras uppbrott. Det övergripande syftet med hela studien var att förstå hur könsmaktsordningen gestaltar sig på individuell nivå och förstärks av invandrarspecifika livsvillkor i det svenska samhället.

3.4.2.1 Enkätstudien

Lenardts enkätstudie omfattade 139 kvinnor från 32 olika länder som hade sökt hjälp hos bl.a. kvinnojour, brottsofferjour, socialtjänst, mödravårdscentral i invandrartäta områden eller Svenska för invandrare vid några studieförbund. Studien ger en stor mängd information om gruppen våldsutsatta invandrarkvinnor. Här finns bara utrymme att återge resultat som bedöms vara mest intressanta för den grupp våldsutsatta invandrarkvinnor utredningen omfattar. Enkätstudien är förhållandevis gammal (enkäterna samlades in under 1996), men det saknas enligt vår uppfattning anledning att anta att situationen sedan dess skulle ha förändrats på något avgörande sätt.

Den största gruppen, ungefär var tredje kvinna, uppgav att hon utsattes för våld av en svensk partner. Ungefär var fjärde kvinna hade vistats i landet kortare tid än tre år. Kvinnorna placerades in i tre övergripande typer av förhållanden: paret invandrade tillsammans till Sverige (18 %), kvinnan kom ensam för att gifta sig med en i Sverige bosatt man (57 %) eller kvinnan var bosatt i Sverige när förhållandet inleddes (22 %). Majoriteten av kvinnorna i andra gruppen, 40 % av totala antalet kvinnor, uppgav att de hade "importerats" till Sverige av en man. Kvinnornas motiv till att utvandra till Sverige var sammansatta, såväl inre personliga faktorer som yttre mer rationella resonemang blandades. Bland kvinnor som kom ensamma till Sverige var det ganska vanligt att beslutet att utvandra till Sverige sågs som en möjlighet till bättre levnadsvillkor och som uttryck för en frigörelse från sin egen sociala och kulturella miljö. Av samtliga kvinnor saknade 42 % permanent uppehållstillstånd. Var sjunde kvinna hade fått ett utvisningsbeslut, varav en del gömde sig. Flera kvinnor från "kom ensam förhållanden" uppgav spontant på olika ställen i enkäten att deras män hotade dem med utvisning.

En stor majoritet av kvinnorna (85 %) uppgav att de ofta eller ibland kände sig ensamma och isolerade. Drygt hälften av kvinnorna uppgav att de inte alls hade något umgänge med släkt eller vänner eller att de sporadiskt hade sådant umgänge. Ungefär var tredje kvinna ansåg att hennes förmåga att behärska svenska var ganska

dålig eller mycket dålig. Av enkätsvaren framgår att exilspecifika trakasserier och hot från mannens sida var vanliga. Rasistiska kränkningar föreföll mest drabba kvinnor i ”kom ensam förhållanden”. Varannan kvinna uppgav att hon ofta fick uppleva att mannen hotade henne med utvisning och var femte kvinna uppgav att hon fick uppleva sådant hot ibland. I de öppna svaren berättade kvinnorna om flera sådana typer av trakasserier och hot, bl.a. att mannen genom att tala illa om henne inför familjen i hemlandet begränsade hennes möjligheter att återvända eller att han hotade att frånta henne vårdnaden om barnen eller att skicka parets barn till hemlandet. Det fanns otaliga exempel i materialet på att mannen utnyttjade kvinnans marginaliserade ställning i Sverige och medvetet felinformerade henne om förhållandena här. Så många som var tredje kvinna uppgav spontant på en fråga avseende övriga former av kontroll att mannen hindrade henne från att gå på undervisning i svenska. Ett flertal män undanhöll sina inkomster från kvinnan, ransonerade hennes pengar eller tog ifrån henne pengar som var hennes egna.

Cirka hälften av kvinnorna uppgav att mannen misshandlade deras barn: 10 % uppgav att det inträffade ofta och 35 % uppgav att det hände ibland. Uppgifter om sexuella övergrepp på barn förekom också. Flera av kvinnorna uppgav spontant i enkäten att barnen såg misshandeln och tog skada av den. Vad gäller våldets direkta konsekvenser för kvinnan svarade 85 % att de mådde psykiskt dåligt under en längre tid. Tre fjärdedelar av kvinnorna uppgav att de under sista tiden ofta haft hälsoproblem (fysiska eller psykiska besvär). Återstående kvinnor uppgav sig uppleva sådana hälsoproblem ibland.

Ungefär varannan kvinna uppgav att den hjälp hon fått i Sverige var tillfredsställande och en majoritet ansåg att hjälpen i Sverige var bättre än den de skulle ha fått i hemlandet. Kritiska synpunkter fanns dock också, bl.a. avseende bemötandet och omhändertagandet från socialtjänst och sjukvård, t.ex. antydningar från medicinsk personal att kvinnan borde ändra sitt beteende för att rädda förhållandet eller uttalanden av personal inom socialtjänsten om att kvinnan skulle ha det bättre i hemlandet. Ett annat konkret exempel som nämns är att det förekommit att professionella har tagit mannens parti och försökt få till stånd ett ”förmedlande” möte mellan kvinnan och hennes man. Isolering, bristande kontakt med det svenska samhället och omgivningens likgiltighet när mannen misshandlar henne är återkommande teman i kvinnornas svar. På frågan om vad

för slags hjälp kvinnorna behöver, svarade majoriteten av kvinnorna att de ville prata med någon om sin situation. De behövde också skydd mot mannen, hjälp med lägenhet, ekonomiskt stöd, hjälp åt barnen samt juridisk hjälp för att kunna stanna i Sverige. En del kvinnor formulerade också spontana förslag till hjälp, vilka Lenardt delar in i fem huvudkategorier av hjälpbehov: information om kvinnors rättigheter och förbättring av immigrationslagstiftningen, praktiskt stöd och behandlingssamtal kring psykologiska problem, mobilisering av materiella resurser, ökad kunskap om misshandlade invandrarkvinnors specifika behov samt slutligen ett förbättrat bemötande på kvinnojourer i form av tillgång till personal.

I de öppna enkätsvaren är uteblivet permanent uppehållstillstånd och utvisningshot ett vanligt tema bland kvinnor i "kom ensam förhållanden". Lenardt använder följande citat för att exemplifiera den maktlöshet, det starka fördömande och de protester som några av dessa kvinnor uttrycker:

Jag har förlorat allt och väntar på ett beslut från Invandrarverket angående min framtid i Sverige, medan min man som blivit svensk medborgare har nu ett nytt offer. Han köpte en ny bil för pengar som han stal från mig och åkte nu till mitt hemland för att hämta den nya kvinnan. Allt på bekostnad av mitt liv medan jag inte kan göra något åt det. Så enkelt fungerar det svenska kvinnoskyddet.

Man brukar säga att Sverige är ett land där kvinnor och män är fria, och att alla är lika och likvärdiga här. Sverige är känt i hela världen att vara ett riktigt kvinnoland. Men det är bara i teorin. I praktiken ser verkligheten helt annorlunda ut. Sverige är faktiskt ett land som tillåter männen att ta hit kvinna efter kvinna från utlandet under en längre tid, att utnyttja henne gratis sexuellt, misshandla och hota henne till döds, och ibland även döda henne (som det hänt i den lilla stad där jag bor i). Männen gör exakt vad de vill, de utnyttjar kvinnorna och till sist kastar de ut dem; oftast tillbaka till deras hemländer. Sveriges lag rättfärdigar faktiskt deras handlingar.

3.4.2.2 Intervjustudien

Intervjustudien genomfördes för att kunna följa upp resultaten från enkätstudien och ge en vidare belysning av enkätsvaren. Studien bekräftade den bild av kvinnornas utsatthet som kom fram i enkätundersökningen. Återkommande teman i intervjuerna var hur männen hade kontroll över kvinnornas liv och hur männen utsatte kvinnorna för både maktmedel som de flesta misshandlande män använder sig av och exilspecifika dominantekniker. Intervjuerna

visade också tydligt hur kvinnorna hamnade i en dubbel utsatthet: som misshandlade kvinnor och som "invandrare" i Sverige. Kvinnornas svaga förhandlingsposition gentemot såväl mannen som det svenska samhället är enligt Lenardt något som männen kunde dra nytta av, t.ex. reglerna om uppskjuten invandringsprövning samt språklig och social isolering. Kvinnornas beroende av männen ökade också eftersom kvinnornas situation som invandrare försvårade deras integrationssträvanden. Kvinnorna beskrev männens utvisningshot som ett mycket effektivt maktmedel som höll dem kvar i förhållandet.

Kvinnornas berättelser genomsyras enligt Lenardt av en känsla av rättslöshet samt bristande uppskattning och omsorg för deras trygghet och säkerhet från polisens och socialtjänstens sida. Kvinnorna uppgav att de bemöttes med misstro och att de upplevde rättssystemet som obekant och likgiltigt mot dem. De upplevde också att myndigheterna inte tog hänsyn till deras egen erfarenhet och omdömesförmåga och därför ibland drabbades av en överdriven kontroll med inslag av infantilisering. Kvinnorna tycks ha haft fler positiva erfarenheter från kontakter med hälso- och sjukvården. Där menar kvinnorna att de fick en förklaring till sina sjukdomsmanifestationer och de upplevde en lättnad över att inte vara på väg att bli "sjuk" eller "psykiskt sjuk" vilket ledde till att de vågade avslöja sin utsatthet. Kontakterna med frivilliga organisationer ger en helt annan bild. Kvinnorna visade stor tacksamhet mot kvinnojourerna där de fick veta att deras utsatthet är välkänd och där ett ärligt och förstående bemötande ingav hopp och underlättade beslutet att bryta upp.

Kvinnorna berättade också om hur de mötte svårigheter att passa in i den "rätta" offerrollen. Lenardt menar att detta har att göra med att misshandlade invandrarkvinnor ofta anses vara mindre självständiga än de flesta svenska kvinnor. I intervjumaterialet fanns exempel på självständiga och målmedvetna beteenden från kvinnornas sida som av myndighetspersoner uppfattades som alldeles "för självständigt" och som en vägran att inordna sig i den anvisade "offerrollen". Andra kulturella normer som kvinnorna ibland upptäckte att de bröt emot var när de inte dolde sina starka känslor av rädsla, förtvivlan eller vrede.

3.4.3 Internationella äktenskap i Sverige

Under 2009 och 2010 publicerades två studier av internationella äktenskap i Sverige genomförda av en grupp forskare från Institutet för framtidsstudier, Uppsala universitet och University of St Andrews. Den ena studien är publicerad i en rapport från Institutet för Framtidsstudier (John Östh, Maarten van Ham & Thomas Niedomysl, *The geographies of recruiting a partner from abroad. An exploration of Swedish data*. Arbetsrapport/Institutet för framtidsstudier 2009:21) medan den andra har publicerats i en internationell vetenskaplig tidskrift (Thomas Niedomysl, John Östh & Maarten van Ham (2010), *The Globalisation of Marriage Fields: The Swedish Case*. Journal of Ethnic and Migration Studies 36:7, s. 1119–1138). I studierna användes longitudinella data för hela svenska befolkningen mellan år 1994–2004 respektive 1990–2004. Studierna ger tillsammans en unik bild av framför allt de könsmässiga och geografiska aspekterna av internationella äktenskap i Sverige.

Med internationella äktenskap avses i båda studierna äktenskap som en person som har migrerat till Sverige har ingått med en infödd svensk inom ett år efter migrantens ankomst till Sverige. Denna definition användes för att man ville fånga äktenskap där man kan anta att parterna kommit i kontakt med varandra innan den migrerande parten kom till Sverige. Nedan redovisas de för denna utredning mest relevanta resultaten från studierna.

Internationella äktenskap ökade med 37 % under tidsperioden 1990–2004. Ökningen var relativt större för kvinnor än för män (44 % respektive 28 %). Den största gruppen immigrerande äktenskapspartners uppdelat efter kön var kvinnor från Asien (29 % av kvinnorna), tätt följt av kvinnor från Ryssland (26 %) och män från Europa (24 % av männen). Sannolikheten för att rekrytera en utländsk partner var högst för män i åldersintervallet 35–54.

Studierna visar att det på ett strukturellt plan finns betydligt större skillnader mellan kvinnor och män beträffande kulturell bakgrund, ålder och utbildningsnivå när mannen är den svenska parten än när kvinnan är det. När svenska män ingår äktenskap med utländska kvinnor är det en kraftig dominans av kvinnor från Sydostasien och Östeuropa. Dessa kvinnor är unga, i genomsnitt elva år yngre än männen och har generellt lägre utbildningsnivå än männen. Ju fattigare land kvinnan kom ifrån, desto större var åldersskillnaden. När svenska kvinnor ingår äktenskap med utländska män,

kommer en mycket stor majoritet av männen från andra väst- och nordeuropeiska länder. Dessa äktenskap är lika äktenskap där både mannen och kvinnan är svenskar, dvs. mannen är något äldre än kvinnan och mannen har liknande eller högre utbildningsnivå som kvinnan.

Forskarna bakom studierna menar att resultaten stämmer väl överens med tidigare internationella studier av s.k. mail-order brides, dvs. kvinnor från låginkomstländer som ”rekryteras” av potentiella partners från mer ekonomiskt utvecklade länder. Denna ”rekrytering” sker ofta på en kommersialiserad marknad för äktenskapsförmedling. Pären får kontakt antingen via internet där kvinnor annonserar ut sig själva eller när männen besöker kvinnornas hemländer. Studierna visar också att det är mycket ovanligt med män som immigrerar till Sverige från s.k. mail-order brides regioner (t.ex. 4 % av manliga immigranter kom från Asien). Forskarna menar att detta är i linje med tidigare studier som visat att efterfrågan när det gäller partners från mail-order brides regioner kommer från män i västvärlden med preferens för relativt unga kvinnor med traditionella familjevärderingar, män som kan ha svårt att finna en kvinna lokalt eftersom kvinnor i väst vanligen letar efter en modern manlig partner i ungefär samma ålder. Studierna visar således sammantaget på en risk för att en stor del av de kvinnor som immigrerar till Sverige för att inleda en relation med en svensk man från början befinner sig i en underordnad position som våldsutövande män kan välja att utnyttja. Även forskarna bakom studierna pekar på detta och menar att resultaten väcker viktiga frågor kring potentiell exploatering av vissa kvinnor av män från väst.

3.4.4 Kritik av lagstiftningen

Delar av den svenska och utländska forskning som nämnts ovan visar tydligt på hur systemet med uppskjuten invandringsprövning ger våldsutövande män ett effektivt medel för makt och kontroll av immigrerade kvinnor. En vanlig uppfattning som framförs i denna forskning är att den rättsliga regleringen därför behöver ändras. När det gäller den svenska rättsvetenskapliga forskningen om utlänningslagens reglering av tidsbegränsat uppehållstillstånd begränsar den sig till en artikel av Monica Burman, *Immigrant women facing male partner violence – gender, race and power in Swedish alien and criminal law*, publicerad 2012 i tidskriften

feminists@law (en open access tidskrift i England). I artikeln kritiserar utlänningslagstiftningens reglering av uppehållstillstånd för våldsutsatta invandrarkvinnor utifrån ett genusrättsvetenskapligt perspektiv.

Enligt Monica Burman har gällande utlänningslagstiftning tillkommit utan något tydligt beaktande av att frågan om uppehållstillstånd för våldsutsatta immigrerade kvinnor är en fråga om mäns våld mot kvinnor i nära relationer, jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter. Den övergripande kritik som riktas mot lagstiftningen avser att det saknas en implementering av jämställdhets- och människorättsperspektiv i utlänningslagens reglering på ett liknande sätt som har skett beträffande fridskränkningssbrotten och annan lagstiftning som har tillkommit som ett led i de jämställdhetspolitiska ambitionerna att motverka mäns våld mot kvinnor i nära relationer. En annan kritik riktar sig mot att förarbetena ger en bild av att det är de våldsutsatta kvinnorna som är problemet. I förarbetena diskuteras rätt ingående kvinnornas motiv till att immigrera till Sverige för att inleda en relation med en i Sverige bosatt man. Bl.a. uttalas att kvinnorna har tagit en risk genom att flytta till Sverige till en för dem okänd man och kvinnornas relationer med männen beskrivs som avvikande eftersom de ses som mer kopplade till ekonomiska, sociala eller politiska situationer i kvinnornas hemländer än som en normal etablerad kärleksrelation (prop. 99/00:43, s. 34–35). Männens syn på eller motiv bakom relationerna eller det faktum att problemen uppstår genom att männen har valt att utsetta sina kvinnliga partners för våld berörs inte alls.

Som kommer att framgå av nästa kapitel har problemet med uppskjuten invandringsprövning för våldsutsatta invandrarkvinnor uppmärksamats i tidigare lagstiftningsärenden och ändringar av utlänningslagen har genomförts i syfte att förbättra situationen. I artikeln diskuterar Monica Burman framför allt den s.k. våldsregeln, dvs. bestämmelsen i 5:16 3 stycket, andra punkten utlänningslagen. Bestämmelsen infördes 1999 och innebar i princip en kodifiering av den praxis som redan gällde (jämför kapitel 4 där bestämmelsen behandlas djupgående). Enligt denna bestämmelse kan våldsutsatta kvinnor och deras barn erhålla ett permanent uppehållstillstånd även om relationen med mannen avbryts innan tiden för den uppskjutna invandringsprövningen har gått ut (i praktiken en treårsregel, se kapitel 4) under förutsättning att förhållandet upphört främst på grund av att kvinnan eller hennes barn har utsatts för våld eller andra allvarliga kränkningar av frihet eller frid. I förarbetena

till bestämmelsen uttalas att det inte är meningen att det som uppfattas som "enstaka mindre allvarliga våldshandlingar" ska kunna leda till uppehållstillstånd. Detta motiveras med att en obetingad rätt till uppehållstillstånd vid varje våldshandling lätt skulle kunna leda till missbruk för att kringgå invandringsbestämmelserna. I propositionen anges sedan vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av om våldet är av sådan art att permanent uppehållstillstånd kan meddelas. Dessa kriterier är (1) under vilka omständigheter övergreppet har ägt rum, (2) hur allvarligt övergreppet har varit, (3) om det rört sig om en enstaka episod eller om systematiska övergrepp, (4) att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, och (5) att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. Ett beviskrav som formuleras i förarbetena är att kvinnan ska ha gjort sannolikt att hon utsatts för ett sådant våld som krävs för att permanent uppehållstillstånd ska kunna erhållas. Ett annat beviskrav är att kvinnan måste göra antagligt att relationen upphört främst på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar.

Monica Burman menar att det mot bakgrund av det uppställda beviskravet är svårt att förstå hur våldsregeln skulle kunna missbrukas och att relevansen av att förutom bevis på utsattheten uppställa kvalificerande kriterier för att regeln ska vara tillämplig kan ifrågasättas. Hon anser vidare att kriterierna i sig saknar relevans. På vilket sätt är t.ex. hur länge relationen har varat eller allvarligheten av våldet av betydelse för frågan om uppehållstillstånd bör meddelas? Bestämmelsen ger närmast intryck av att våldsutsatta invandrarkvinnor måste nå upp till en "tillräcklig" grad av utsatthet för att "kvalificera sig" till ett permanent uppehållstillstånd. Monica Burman menar också att kriterierna står i strid med den svenska jämställdhetspolitiken och den internationella rätten som uttrycker en nolltolerans mot alla former av mäns våld mot kvinnor i nära relationer.

Hon visar även exempel från förarbetena där bristande kunskap om mäns våld mot kvinnor i nära relationer kommer till uttryck. Ett sådant exempel avser beviskravet för att förhållandet främst upphört på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar. I propositionen sägs att en omständighet som kan tala mot att ett sådant orsakssamband föreligger är om det har gått lång tid mellan våldsutövandet och förhållandets upphörande (prop. 1999/2000:43, s. 57). Monica Burman pekar på att tidsaspekten mellan våld och förhållandets upphörande förlorar allt bevisvärde om man beaktar den kunskap om våldet som något år innan ändringen i utlänningslagen

uppmärksammades i kvinnofridsreformen. Ett eller flera våldstillfällen kan under lång tid fungera som ett effektivt verktyg för makt och kontroll utan att mannen på nytt behöver tillgripa straffbart våld, särskilt som mannen vanligen fortsätter att använda andra kontrollmedel och dominansstrategier än kriminaliserat våld eller hot. Bevisvärdet förloras även om hänsyn tas till hur komplex en våldsutsatt kvinnas process för att lämna mannen kan vara. Uppbrottsprocessen är många gånger än mer mångfacetterad och kantad med särskilda svårigheter för våldsutsatta invandrarkvinnor på grund av den exilspecifika situationen.

Monica Burman menar att den restriktiva tonen i lagstiftningens förarbeten signalerar att immigrerade våldsutsatta kvinnor inte är fortsatt välkomna till Sverige när de inte längre fyller sin funktion som partners till män i Sverige. Den generösa inställningen till anhöriginvandring som systemet med uppskjuten invandringsprövning anses utgöra motiveras med att så få hinder som möjligt bör uppställas för att möjliggöra etablering av relationer över nationsgränserna. Denna utgångspunkt tycks emellertid helt glömmas bort när immigrerade kvinnor utsätts för våld. Hon vill därför väcka frågorna varför riskerna som följer av våldsutsatthet främst ska bäras av kvinnorna och om det är rimligt att Sveriges skyldigheter gentemot kvinnorna är så svaga när Sverige i ett första skede har underlättat kvinnors mobilitet för att inleda relationer med män i Sverige.

3.5 Barns mänskliga rättigheter

Av Grazyna Lenardts studie framgår att även kvinnornas barn drabbas av våldet. De kan drabbas som direkt utsatta för våld av mannen eller som utsatta för att de tvingas leva i det våld mannen utövar mot modern. Den kartläggning och intervjustudie som presenteras i detta betänkande (se kapitel 5 och 6) visar också att många barn drabbas och far illa av våldet. Vi tycker att det är viktigt att också de barn som drabbas av männens våld synliggörs, både barn som immigrerar till Sverige tillsammans med sina mödrar och de barn som kvinnorna får tillsammans med männen i Sverige.

Skydd mot våld i hemmet är i dag en självklar fråga om barns mänskliga rättigheter. Enligt Barnkonventionen har barn rätt att växa upp utan våld. Artikel 19, som slår fast att staten har ett ansvar för att skydda barnet mot alla former av fysiskt och psykiskt våld,

tar särskilt sikte på våld i nära relationer och säger att skyddet gäller även medan barnet är i föräldrars eller vårdnadshavares vård. Artikel 39 stadgar långtgående skyldigheter att vidta åtgärder för att främja rehabilitering och social återanpassning av barn som utsatts för bl.a. vanvård, utnyttjande eller övergrepp. Genom att ansluta sig till Barnkonventionen har Sverige åtagit sig att göra allt som behövs för att skydda och stödja barn i dessa avseenden genom lagstiftning, administration och sociala skyddssystem. Barnrättskommittén, som har till uppdrag att granska hur konventionsstaterna följer konventionen, har nyligen i en allmän kommentar tagit upp frågan om barns rätt till frihet från våld (General comment No. 13. The right of the child to freedom from all forms of violence, 2011). I kommentaren påtalas vikten av att barn ska ges möjlighet att signalera problem i ett tidigt skede och att vuxna måste kunna identifiera och tolka signaler om att våld förekommer. Därför måste enligt Barnrättskommittén vuxna ha tillräcklig kunskap, vilja och möjlighet att ingripa när de misstänker att våld förekommer, även om inte barnet uttryckligen ber om hjälp.

I sin senaste granskning av Sverige har Barnrättskommittén särskilt rekommenderat att Sverige prioriterar förebyggande åtgärder, verkar för icke-våldsvärderingar, ökar människors medvetenhet, erbjuder hjälp till rehabilitering och återintegrering samt skapar tillgängliga och barnanpassade tjänster och metoder för rapportering av våld mot barn. Kommittén har även rekommenderat Sverige att genom lagstiftning tillförsäkra att barn som är vittnen till eller offer för brott (inklusive vittnen till våld i nära relationer) får det skydd barnkonventionen liksom FN:s riktlinjer i ärenden som rör barn som offer för och vittnen till brott ger rätt till (CRC/C/SWE/CO/4).

3.6 Utredningens utgångspunkter

Det står klart att Sverige har åtagit sig särskilda förpliktelser i relation till våldsutsatta kvinnor som har immigrerat till Sverige för att inleda en relation med en i Sverige bosatt man. Dessa förpliktelser följer både av Sveriges internationella åtaganden vad gäller kvinnors mänskliga rättigheter och den svenska jämställdhetspolitiken. Vi menar att det förhållandet att mäns våld mot kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd handlar om jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter har kommit i skymundan i tidigare

lagstiftningsarbete på området. Dessa aspekter bör därför lyftas fram och beaktas i de överväganden som behöver göras.

Vi menar att utlänningslagen bör uppbäras av samma principiella syn på mäns våld mot kvinnor i nära relationer som ett jämställdhetsproblem som synen på det inom andra delar av det svenska rättssystemet. Svensk utlänningslagstiftning är också ett viktigt verktyg för Sverige när det gäller att uppfylla internationella åtaganden på området. Ett jämställdhetsperspektiv leder till slutsatsen att utlänningslagen måste ge kvinnor en reell möjlighet att välja att skydda sig och sina barn mot våld genom att separera från mannen. Utlänningslagen bör även genomsyras av en jämställd syn på kvinnors ställning i familj och samhälle. Kvinnor som immigrerar till Sverige för att inleda en relation med en man i Sverige är liksom alla andra kvinnor i Sverige självständiga individer med egna liv och egna rättigheter som ska respekteras av såväl männen som lagstiftningen. Av forskningen framgår att kvinnorna sätts i beroendeställning till männen. Detta är inte acceptabelt ur ett jämställdhets- och människorättsperspektiv.

Även beträffande utredningens uppdrag att identifiera kvinnornas behov av insatser samt lämna förslag på hur insatserna kan förbättras anser vi att det är nödvändigt att inkludera jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter i analyser och förslag. En viktig aspekt av kvinnornas behov av insatser som följer av detta är Sveriges skyldighet att tillhandahålla samhällsliga strukturer som stödjer kvinnors möjligheter och önskemål att förändra sin situation. Vidare bör erinras om betydelsen av att inta en bred förståelse av våld i enlighet med FN-dokumentet. Även icke-kriminaliserade beteenden är effektiva medel för makt och kontroll. Sådana processer låter sig inte styras av de straffrättsliga definitionerna, något som är särskilt viktigt att uppmärksamma i bemötandet av våldsutsatta kvinnor. Som framgår av forskningen finns också en mängd icke-kriminaliserade exilspecifika kontroll- och dominansstrategier som männen kan välja att använda sig av. Dessa behöver uppmärksammas och visas förståelse för i möten med våldsutsatta kvinnor utan permanent uppehållstillstånd.

Av forskningen framgår vidare att ett gott bemötande av våldsutsatta invandrarkvinnor utan permanent uppehållstillstånd kräver att den särskilda utsattheten de befinner sig i bekräftas samtidigt som utsattheten inte får göras till särskilda egenskaper eller oförmågor hos kvinnorna. Den huvudsakliga grunden för utsattheten ligger inte i t.ex. invandrarkvinnors särskilda svårigheter att värja eller

skydda sig mot våld eller en eventuell patriarkal uppfostran i hemlandet. Huvudproblemet är att hon i en underordnad position i Sverige både som misshandlad kvinna och invandrare utsätts för våld av en man hon har en nära relation till. Förståelser av våldsutsatta invandrarkvinnor som hjälplösa individer eller ideala offer för mäns våld måste också motarbetas om kvinnorna ska kunna uppleva att de blir bemötta med respekt. Skydd, stöd och ett gott bemötande förutsätter att de professionella som möter kvinnorna kan se kvinnornas utsatthet utan att den handlingskraft och styrka som många kvinnor kan uppvisa blockerar eller försvårar en förståelse av kvinnorna som utsatta för mäns våld och i behov av stöd och skydd.

Vad slutligen gäller barnens situation kan konstateras att Sveriges internationella åtaganden går långt vad gäller att skydda alla barn i Sverige mot våld och erbjuda möjligheter till rehabilitering. Barnens situation behandlas vidare i kapitel 4.

4 Analys av regelverket och tillämpningen

I detta kapitel analyserar vi lagstiftningen och tillämpningen. I 4.1 behandlar vi den s.k. tvåårsregeln och i 4.2 kraven för fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning. 4.3 handlar om granskningen av den första ansökan om uppehållstillståndet. 4.4 om uppgifter och information.

4.1 Tvåårsregeln

I debatten har den s.k. tvåårsregeln blivit symbolen för det som skulle vara fel i lagstiftningen. Det som vi nu ska undersöka är om så är fallet, eller om det även finns andra brister i lagstiftningen.

Den s.k. tvåårsregeln finns i utlänningslagens 5 kap. 8 §. I den står bara att ett uppehållstillstånd som ges till en utlänning som är make till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige ska vara **tidsbegränsat** vid första beslutstillfället om makarna inte stadigvarande sammanbott utomlands. Samma gäller för sambos, även om det inte direkt anges i paragrafen. Det följer indirekt genom en jämförelse med 5 kap. 3 § första punkten. Om det är fråga om en utlänning som ska gifta sig eller bli sambo med någon ska uppehållstillståndet alltid vara tidsbegränsat. I dessa fall är det fråga om s.k. **snabb anknytning**.

Ordningen med uppskjuten invandringsprövning är ett undantag från huvudregeln att permanent uppehållstillstånd beviljas från början när en utlänning accepteras för bosättning i landet. Principen har tillämpats sedan 1970-talet (Gerhard Wikrén, Håkan Sandesjö, Utlänningslagen s. 209, åttonde upplagan).

I prop. 1999/2000:43, uppehållstillstånd på grund av anknytning, anges s. 51 detta:

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

... Av det totala antalet personer som kommer till Sverige som make, maka eller sambo till en i Sverige bosatt person är det ungefär en tredjedel som får uppehållstillstånd med uppskjuten invandringssprövning.

... Som kommittén föreslagit bör uppskjuten invandringssprövning i normalfallet tillämpas under två år.

Den kommitté som regeringen syftade på var Anknytningsutredningen.

Anknytningsutredningen förklarar i sitt betänkande ”Uppehållstillstånd på grund av anknytning”, SOU 1997:152 att den uppskjutna invandringssprövningen alltså fyller dubbla syften. Följande anför:

Allteftersom invandringstrycket ökat har det blivit svårare och svårare att få komma till Västeuropa. Nästan den enda möjligheten som står till buds för den som önskar uppehållstillstånd men inte är flykting eller skyddsbehövande är att ansöka om tillstånd som anhängig. Det är då inte ägnat att förvåna att det finns en risk för skenaktenskap eller att förhållanden inleds av instrumentella motiv i syfte att utverka uppehållstillstånd i Sverige. Den uppskjutna invandringssprövningen skall förhindra ett sådant kringgående. Ett annat skäl för den uppskjutna invandringssprövningen är att den medger en relativt generös prövning när det gäller att ge tillstånd. Myndigheternas utredning av om det verkligen är en anhängig som önskar att få tillstånd, eller av allvaret i förhållandet, behöver inte vara så djupgående om tillståndet är tidsbegränsat och prövningen således skall göras om efter en tid. Om förhållandet inte består förväntas den sökande lämna Sverige.

(s. 173)

Varför den uppskjutna prövningen ska vara just i två år motiverar inte Anknytningsutredningen, men det framgår att det är en kodifiering av praxis som gällt sedan 1970-talet.

Enligt uppgift från Migrationsverket gavs tidigare i normalfallet två tillstånd om vardera ett år och ännu tidigare halvårstillstånd innan

permanent uppehållstillstånd beviljades. Numera beviljas vanligtvis ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på två år. Skälet för förändringen är en effektivisering av myndighetens arbete.

Regeringen anförde alltså i propositionen ovan att en tredjedel av dem som fick uppehållstillstånd på grund av anknytning fick uppskjuten invandringsprövning. Eftersom det endast är de s.k. snabba anknytningarna som får en uppskjuten prövning var alltså år 2000 en tredjedel av anknytningsfallen ”snabba”. I Roks rapport Fruimporten fortsätter anges att år 2009 beviljades totalt 22 599 uppehållstillstånd på grund av anknytning. Av dessa utgjorde 19 820 eller 87,7 % snabba anknytningar. Av dessa snabba anknytningar stod 11 906 eller 60 % av kvinnor. Det skulle betyda att andelen snabba anknytningar under 9 år ökat kraftigt, från ca 33 % till 87 %. Enligt Roks rapport utmärker sig vidare vissa länder på det sättet att andelen snabba anknytningar är ännu högre. Från Thailand fick 2 277 personer uppehållstillstånd på grund av anknytning, 2 250 av dem på grund av snabb anknytning. Liknande förhållanden gällde Turkiet, Iran, Serbien, Kina och Kosovo (s. 15–16).

Från Migrationsverket har till utredningen följande siffror presenterats:

Nedan följer statistik för beviljade anknytningsärenden (make/maka/sambo/barn) i förstagångsansökningar. Inom parantes antalet kvinnor, som beviljats uppehållstillstånd. Anledningen till det minskade antalet beviljade uppehållstillstånd under 2010/11 beror till största delen på nya praxis avseende pass och styrkt identitet, vilket fått till följd att i princip samtliga somaliska ansökningar avslagits.

År	nyetablerade (snabb anknytning)	Etablerade	totalt
2009	22 443 (13 151)	6 307 (3 468)	28 750 (16 619)
2010	18 326 (10 688)	2 261 (1 233)	20 587 (11 921)
2011	17 483 (10 338)	2 466 (1 345)	19 949 (11 683)

Även dessa siffror visar att av de kvinnor som beviljats uppehållstillstånd så var andelen som beviljats uppehållstillstånd på grund av en nyetablerad eller snabb anknytning för år 2011 88 %, 2010 90 % och 2009 79 %.

Utredningens analys

Tvåårsregeln har under lång tid diskuterats och kritiserats. Kritiken går ut på att en del av de kvinnor som kommer hit och beviljas tillfälligt uppehållstillstånd under en provotid blir beroende av att förhållandet håller för att kunna stanna kvar. De kan därför behöva välja att stå ut med exempelvis misshandel. Kvinnojourerna har mångårig erfarenhet av att vissa män utnyttjar regelsystemet för att ta hit kvinnor och avsluta förhållandet innan perioden gått ut. Som kommer att framgå nedan finns det en skyddsregel för kvinnor om de utsätts för fysisk misshandel (som inte får avse enstaka mindre allvarliga våldshandlingar) eller annan allvarlig kränkning. Som kommer att visas nedan har dock denna skyddsregel en hel del brister.

Vår utgångspunkt är att tvåårsregeln måste utredas vidare, eftersom det nu har framkommit att många kvinnor far illa i detta regelsystem. Som framgått ovan har förhållandena kraftigt förändrats sedan regeringen vid förra tillfället gjorde sin bedömning. I de flesta fallen handlar uppehållstillstånd på grund anknytning numera om snabba anknytningar, dvs. parterna har inte bött tillsammans innan den ena parten kommer till Sverige.

Som även framgått ovan är de två skälen för tvåårsregeln att förhindra skenäktenskap och att möjliggöra att den första prövningen inte blir alltför tungrodd. Vi delar självklart den uppfattningen att det är viktigt att förhindra skenäktenskap. Däremot menar vi att det kan vara bättre att tyngdpunkten på prövningen ligger vid det första tillfället än på det andra om det kan förhindra att människor far illa. En svårighet är dock förstås att det kan vara omöjligt att på förhand bedöma om parternas förhållande kommer att bli långvarigt eller hur seriösa deras avsikter är. Samtidigt menar vi dock att det är orimligt att kräva att en person, eventuellt med ett medföljande barn, lämnar sitt eget land för att ingå ett förhållande för att under en provotid övertyga myndigheten om att äktenskapet eller förhållandet blir bestående. Om förhållandet av någon anledning bryts skulle personen, ev. med barn, behöva lämna landet. Sammantaget menar vi att det är orimligt att just uppehållstillstånd på grund av anknytning ska vara ett undantag från principen att om att en godkänd bosättning ska ge permanent uppehållstillstånd. Av intresse är också att vår genomgång av rättspraxis under 4.2 visar att det egentligen inte är en tvåårsregel utan närmare en treårsregel. Av ärende 1 framgår att det inte räcker att förhållandet har varat i två år för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas utan förhåll-

andet måste bestå vid Migrationsverkets prövning. Att förhållandet måste bestå tills myndigheten avgör ärendet gör regeln helt oförutsägbar, eftersom den enskilde förstås helt saknar möjlighet att bedöma när ärendet ska avgöras. Vi har också svårt att se varför utgångspunkten ska vara att äktenskapet ska vara bestående. Vår uppfattning är att denna regel från 1970-talet har sin grund i en otidsenlig uppfattning om bestående äktenskap och möjligen även i att kvinnors anknytning huvudsakligen skulle utgöras av ett äktenskap.

Ett alternativ är att skapa en bättre skyddsregel för de som far illa i detta system. Som kommer att framgå nedan är skyddet i dag i hög grad bristfälligt. Det är därför fullt möjligt att förbättra skyddet genom ändrad lagstiftning. Samtidigt menar vi att det alltid kommer att finnas svåra gränsproblem. Som det är nu finns det skyddsregler för kvinnor som misshandlas fysiskt (om det inte avser enstaka mindre allvarliga våldshandlingar) eller utsätts för andra allvarliga kränkningar. Även om den regeln utökas till all fysisk misshandel behöver det ändå inte vara tillräckligt. Vad ska gälla för de som utsätts för psykisk misshandel och/eller makt och kontroll från mannens sida? De som luras hit av någon som systematiskt utnyttjar tvåårsregeln och som under en period rotar sig i Sverige eventuellt med medföljande barn? Vår slutsats är att den person som lämnar sitt land för att med seriösa avsikter ingå ett äktenskap med en person i Sverige på samma sätt som alla andra bör kunna få ett uppehållstillstånd utan provotid. Det är inte givet att enbart kvinnan ska stå risken om förhållandet bryts.

4.2 Kraven för fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning

Huvudregeln för att få fortsatt uppehållstillstånd är enligt 5 kap. 16 § att förhållandet består. Har förhållandet upphört får utlänningen ändå uppehållstillstånd 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 annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

Fortsatt uppehållstillstånd enligt första punkten ges om förhållandet brutits, men utlänningsen ändå har anknytning till Sverige. Det kan t.ex. vara fråga om ett barn, som utlänningsen har tillsammans med någon som är bosatt i Sverige och som de har någon form av gemensam omvårdnad om eller om utlänningsen nu är sambo eller gift med annan som är bosatt i Sverige. Det kan vidare vara fråga om en fast anställning. I praxis har godtagits etablering på den svenska arbetsmarknaden genom en längre tids arbetsanställning. Enligt rättsfallen UM 1116-07 och UM 515-07 är heltidsarbete under två år eller mer och halvtidsarbete under fem års tid tillräckligt för fortsatt uppehållstillstånd. En samlad bedömning ska dock göras. I UM 985-06 fann Migrationsöverdomstolen att en mans kortare anställningstider och övriga aktiviteter tillsammans med hans långa legala vistelsetid i Sverige (6 år) utgjorde skäl för fortsatt uppehållstillstånd. Vår genomgång av rättspraxis nedan visar att kvinnor som farit illa inte hinner skaffa sig anknytning till den svenska arbetsmarknaden. Detta är förstås självklart, eftersom den uppskjutna invandringsprövningen i normalfallet är på två år och kravet på heltidsarbete längre. Visserligen tillkommer Migrationsverkets handläggningstid, men tidsfaktorn är ändå för knapp för att dessa kvinnor i normalfallet ska hinna skaffa sig anknytning genom arbetsmarknaden. Möjlighet till anknytning genom arbete enligt punkten 1 är därför i normalfallet stängd för dessa kvinnor. Sedan december 2008 gäller dock därutöver att utlänningsen även kan söka fortsatt uppehållstillstånd på grund av arbetskraftsinvandring under förutsättning att han/hon har ett arbete som kan försörja honom eller henne och att anställningsvillkoren är likvärdiga som i branschen.

Punkten 2 har i praxis gällt sedan 1980-talet, men kodifierades genom lagstiftningen år 2000. Om punkten 2 anförs följande i propositionen:

Syftet med den uppskjutna invandringsprövningen är som framhållits att förhindra missbruk av rätten till invandring. Det förhållandet att det finns starka skäl för att behålla denna ordning får dock inte hindra att åtgärder vidtas för att så långt det är möjligt förhindra de negativa konsekvenserna av bestämmelsen, främst att kvinnor av rädsla för utvisning stannar kvar i anknytningsförhållanden där de misshandlas eller eljest utsätts för allvarliga kränkningar...

... Bestämmelsen bör först och främst gälla fall där utländska personer och deras barn i förhållandet utsätts för fysisk våld eller för handlingar som innefattar allvarliga kränkningar av deras frihet eller frid. Om varje slag av våldshandling eller kränkning som sökanden eller sökandens barn utsätts för skulle medföra en obetingad rätt till fortsatt

uppehållstillstånd, skulle regeln emellertid lätt kunna missbrukas för att kringgå invandringsbestämmelserna. Regeringen anser därför att enstaka mindre allvarliga våldshandlingar inte i sig bör medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige.

... För att det skall komma i fråga att bevilja fortsatt uppehållstillstånd på grund av att det förekommit våld eller allvarliga kränkningar under sammanboendet, bör omständigheterna också vara sådana att det kan antas att förhållandet upphört huvudsakligen på grund härav.

... Det bör vidare krävas dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. De två senare förutsättningarna är nödvändiga för att förhindra missbruk av rätten till invandring.

(prop. 1999/2000:43 s. 53–54)

I praxis har sedan dessa uttalanden i propositionen tolkats på det sättet att 4 månaders sammanboende varit helt kortvarigt och därför inte tillräckligt för att skyddsregeln skulle aktualiseras (UN 99-2000).

När det gäller tredje punkten anförs detta:

En samlad bedömning måste göras i varje enskilt fall, om fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas trots att ett förhållande upphört. Vid den bedömningen måste självfallet liksom hittills beaktas, om det finns andra starka skäl än våld eller allvarliga kränkningar som talar för att sökanden bör tillåtas stanna här, exempelvis om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller om sökanden har stark anknytning hit. Hänsyn bör också tas till om referenspersonen avlidit eller om sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad.

(a.a. s. 54)

Genomgången av praxis nedan indikerar att kraven för att uppfylla tredje punkten är höga. I många fall är därmed även denna möjlighet stängd för kvinnor som far illa på grund av våld.

Det som därmed återstår för dessa kvinnor är punkten 2 eller under förutsättning att ett arbete finns ansöka om arbetskraftsinvandring. Därutöver finns det flera andra möjligheter. En är att söka status som flykting eller skyddsbehövande om förutsättningar föreligger, en annan att det finns anknytning till exempel ett barn eller en ny partner i Sverige.

När det gäller beviskraven för punkten 2 framgår av propositionen att det är tillräckligt att det görs sannolikt att allvarliga kränkningar förekommit, men att det inte räcker att sökanden påstår att så varit fallet. Det bör dock inte ställas upp några formella krav på vilken dokumentation som skall föreligga. Polisanmälningar, läkarintyg eller intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer bör kunna vara till

ledning (s. 54). Vidare anges att om ett påstående om våld m.m. framställs först vid utvisningsbeslutet krävs rimlig förklaring varför det kommer så sent. Lång tid mellan händelsen och att förhållandet upphört anses tala för att den verkliga orsaken är annan (s. 55).

Migrationsöverdomstolen i Stockholm har nyligen i en dom prövat beviskraven (UM 8405-10). I målet var fråga om en kvinna som kom till Sverige 2006 och beviljades tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en make till september 2008. I juli 2008 ansökte hon om förlängning. I november samma år meddelade hon att förhållandet upphört och berättade samtidigt om att hon utsatts för våld av maken. Äktenskapsskillnaden mellan henne och maken blev klar i januari 2009. Samma år gjorde hon en polisanmälan för övergrepp. Migrationsverket avslog hennes ansökan på den grunden att omständigheterna i ärendet inte var sådana att det kunde antas att förhållandet har upphört främst på grund av våld eller annan allvarlig kränkning. Avgörande enligt Migrationsverket var att kvinnan hade uppsökt verket såväl 2007 som 2008 utan att uppge att det fanns problem i förhållandet, att polisanmälan om misshandel lämnades in först åtta månader efter att förhållandet upphört och att hon inte uppsökt läkare. Kvinnan överklagade till Migrationsdomstolen, som delade verkets bedömning. Därefter överklagades domen till Migrationsöverdomstolen, som ändrade domslutet med bl.a. följande motivering. En förutsättningslös bedömning av den återopade bevisningen ska göras i syfte att avgöra om den sökande har gjort sannolikt att han eller hon utsatts för våld eller allvarlig kränkning. Vid bedömningen bör särskilt beaktas de svårigheter som kan föreligga för personer som utsatts för våld i nära relationer att vända sig till polis och andra institutioner eller att överhuvudtaget söka hjälp och berätta om sin situation för omgivningen. I detta sammanhang bör också hänsyn tas till sökandens individuella bakgrund och förutsättningar. Därefter anförde Migrationsöverdomstolen att det framkommit att mannen varit närvarande vid kvinnans två besök hos verket och agerat som hennes tolk. Domstolen menade att det inte är rimligt att förvänta sig att den som utsatts för våld berättar om detta i närvaro av förövaren. Dessutom menade den att kvinnan förklarat den sena polisanmälan bl.a. med att mannen varit starkt kontrollerande.

Kvinnoorganisationer och forskningen har kritiserat lagstiftningen under punkt 2. Från Roks sida anförts att det kan vara svårt att uppfylla samtliga dessa rekvisit. Ibland skulle kraven t.o.m. vara motsägelsefulla. Ett exempel skulle kunna vara att kvinnan måste ha

lämnat mannen i nära anslutning till våldet, men kravet på en längre tids sammanboende gör att hon kan nekas uppehållstillstånd om hon lämnar relationen för snabbt.

Även forskningen har kritiserat utlänningslagstiftningen utifrån samma perspektiv, se kapitel 3.

Utöver den direkta kritiken som riktas mot paragrafen, anförs också av kvinnojourerna inom Roks att det är svårt att råda kvinnor i dessa situationen, eftersom regelverket och rättstillämpningen är så oklar (Täckmantel: äktenskap, Kvinnojourernas erfarenhet av fruimport s. 7). Roks menar också att beviskraven är för höga. Av förarbeten skulle följa att utlänningen inte behöver styrka, men väl göra sannolikt att de påstådda våldshandlingarna inträffat. Polis-anmälningar, läkarintyg, intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer är sådant som enligt förarbetena kan vara till ledning för bedömningen. Men i praktiken menar Roks skulle intyg från sociala myndigheter eller kvinnojourer inte räcka till. Enligt Roks är de höga beviskraven troligtvis skälet till att det finns väldigt få rättsfall om våld och anknytning, kvinnornas juridiska ombud vet att det är svårt att beviljas uppehållstillstånd på denna grund. I stället skulle kvinnorna exempelvis välja att söka asyl (Fruimporten fortsätter, Om kvinnor som utsätts för våld i anknytningsrelationer, s. 28). Det ska dock noteras att kritiken framfördes innan Migrationsöverdomstolen meddelade sin dom.

4.2.1 Praxis från Migrationsverket

Sedan den 1 januari 2010 har Migrationsverket i uppdrag att föra statistik över ärenden enligt 5 kap. 16 §, dvs. att utlänningen kan få förlängt uppehållstillstånd under vissa förutsättningar trots att förhållandet med anknytningspersonen inte består. Enligt uppgift från Migrationsverket avgjordes 54 ärenden enligt 5 kap. 16 § år 2010. 30 ansökningar bifölls, medan 24 avslogs. Utredningen har tagit del av samtliga ärenden enligt 5 kap. 16 § under tiden 1 januari 2011–30 juni 2011. Sammantaget var det 34 beslut under perioden, 25 bifall (varav tre medsökande barn) och nio avslag (varav två medsökande barn). Nedan kommer avslagsbesluten att analyseras.

Beslut 1

I ärendet är det en kvinna som kom till Sverige 2008 och som fick tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man under tiden 2008-05-19–2010-05-19. Kvinnan ansökte om förlängning av uppehållstillstånd i maj 2010 och meddelade i juli 2010 att förhållandet hade upphört. Vid Migrationsverkets beslut hade hon varit i Sverige i nära tre år. Migrationsverket konstaterar inledningsvis att eftersom hon är skild från sin make kan hon inte få förlängt uppehållstillstånd på grund av anknytning. Därefter prövade verket om hon hade annan särskild anknytning till Sverige. Normalt krävs 2 års arbetstid. Kvinnan hade varit timvikarie sedan september 2009 och även arbetat på resebyrå några månader. Denna anknytning bedömdes inte tillräcklig. Därefter prövade verket om förhållandet hade upphört på grund av våld eller kränkning. Verket anförde följande:

När det gäller frågan om du kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen konstaterar Migrationsverket inledningsvis att det inte framkommit annat än att ditt och B:s förhållande var seriöst från början. Det faktiska sammanboendet er emellan får även anses ha haft sådan varaktighet att det inte kan anses ha varit helt kortvarigt. Du har anmält din make för olaga hot i juli 2010. Du uppgav i anmälan att din make var svartsjuk och att han inte uppskattade att du studerar på universitet samt att din make sagt att han hade kontakter hos Polisen och Migrationsverket och skulle se till att du skickades tillbaka till M om du inte gjorde som han ville. Din make har även kallat dig vid fula ord och generat dig genom att dyka upp oanmäld till universitetet. Du har visat ett intyg daterat den 3 september 2010 från vårdcentralen. Av intyget framgår att du sökt vård för sömnproblem och koncentrationssvårigheter. Du uppger att du i övrigt är frisk. Din make har aldrig varit fysisk våldsam mot dig. Migrationsverket har inte funnit skäl att ifrågasätta dessa uppgifter och det är naturligt att detta agerande från B:s sida har orsakat oro och lidande för dig. **Enligt Migrationsverkets förmenande kan det dock inte sägas att du därigenom utsatts för sådant våld eller annan allvarlig kränkning av din frihet eller frid som avses i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.**

Därefter prövade verket slutligen om det förelåg andra starka skäl, i första hand humanitära skäl som att sökanden riskerade att bli socialt utstött vid ett återvändande eller att sökanden är allvarlig sjuk eller svårt handikappad. Sådana skäl ansågs inte föreligga. **Ansökan om uppehållstillstånd avslogs därmed och kvinnan utvisades.**

Ärendet överklagades till Migrationsdomstolen, som ansåg att kvinnan inte gjort sannolikt att det rört sig om så allvarliga kränk-

ningar som skulle ge grund för fortsatt uppehållstillstånd. Även i övrigt gjorde domstolen samma bedömning som verket.

Utredningens analys: Ärendet visar att hot om att se till att kvinnan utvisas inte bedöms som en allvarlig kränkning. Det som dock vidare är intressant i ärendet är tidsperspektivet. Kvinnan hade ett tillfälligt uppehållstillstånd från maj 2008–maj 2010. Av ärendet framgår att förhållandet tog definitivt slut i maj 2010. Samtidigt sökte kvinnan förlängning. När ärendet prövades av Migrationsverket hade kvinnan varit i Sverige i nära tre år. Migrationsdomstolen avgjorde målet i januari 2012, alltså 3,5 år efter det att kvinnan kom till Sverige. Det betyder alltså att det inte skulle räcka med att förhållandet består i 2 år utan att det måste bestå till dess verket hinner pröva det. Därmed handlar det alltså inte om en ren tvåårsgräns.

Beslut 2

I ärendet var det fråga om en kvinna som haft tillfälligt uppehållstillstånd från september 2008 till september 2010. Kvinnan ansökte om förlängt uppehållstillstånd. Hon uppgav att förhållandet brutits på grund av att hon själv och dottern utsatts för våld och kränkningar. Av ärendet följer att kvinnan lärde känna mannen år 2007 via internet och att hon och hennes dotter kom till Sverige i september 2008. Den 30 december samma år gifte sig paret. I januari började dock mannen vara aggressiv och våldsam mot henne och dottern. Den 2 februari flydde kvinnan och hennes dotter till Kvinnofridsmottagningen. Polisanmälan upprättades. Åklagaren väckte åtal för sexuellt ofredande, försök till misshandel och misshandel av kvinnan samt åtal för sexuellt ofredande av dottern. Åtalspunkterna ogillades av domstolen. Vid ärendets avgörande under våren 2011 gick kvinnan på behandling på Kvinnofridsmottagningen och hade kontakt med psykiatri. Hon mådde fortfarande psykiskt dåligt och hade gjort ett allvarligt självmordsförsök i maj 2009. Hon och dottern bodde på skyddad adress, eftersom mannen försökt ta kontakt. Kvinnan läste på SFI och dottern hade anpassat sig till Sverige.

Migrationsverket uttalade följande:

Migrationsverket bedömer att ditt och Ö:s förhållande är att betrakta som seriöst menat från början. Efter att du hade beviljats uppehållstillstånd för bosättning sammanbodde ni i Sverige under cirka fyra månader. För att kunna beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 §

tredje stycket 2 så framgår det av prop. 1999/2000:43 att förhållandet inte bara ska ha varat under en kort tid. Utlänningsnämnden har ansett att ett förhållande som varat i fyra månader var att anse som helt kortvarigt (UN 390-00). Även om du gjort det sannolikt att du och din dotter utsatts för våld och kränkningar, och detta självklart varit en mycket svår erfarenhet för er, är vår bedömning att ditt förhållande med Ö inte varat så länge att uppehållstillstånd kan beviljas med stöd av detta lagrum.

Därefter ansåg verket att kvinnans psykiska ohälsa inte var tillräckliga skäl för att kvinnan skulle få stanna av humanitära skäl. Det fann det inte visat att det förelåg en risk för att kvinnan och dottern skulle bli socialt utstötta eller trakasserade vid återvändandet till hemlandet. Ansökan om uppehållstillstånd avslogs och kvinnan utvisades.

Utredningens analys: Avgörandet är i linje med tidigare avgöranden om att 4 månaders sammanboende inte är tillräckligt.

Beslut 3

Ärendet handlar om en kvinna som haft tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning under tiden april 2008 till april 2010. Kvinnan sökte förlängt uppehållstillstånd i maj 2010. Paret skilde sig i augusti 2009. Migrationsverket fann att kvinnan inte längre kunde få uppehållstillstånd på grund av anknytning, eftersom hennes och mannens förhållande upphört. Hon var inte tillräckligt etablerad på arbetsmarknaden för att få uppehållstillstånd på grund av det. Därefter prövade Migrationsverket om kvinnan kunde få uppehållstillstånd på grund av våld eller annan allvarlig kränkning. Det anges att kvinnan uppgett att mannen misshandlat henne i februari 2009. Hon uppsökte sjukhus. Av journalanteckningar från sjukhuset framgår att hon haft ytliga sår på ländryggen samt att glasbitar plockats bort. Vidare genomgick kvinnan röntgen, eftersom hon uppgett att hon puttats ner åtta trappsteg. Röntgen visade dock inga skelettskador. Sjukhuset satte kvinnan i kontakt med en kvinnojour. Hon bodde på jouten under tre månader och fick sedan möjlighet till delat boende. Kvinnan uppgav vidare att hennes make försökte kontakta henne under tiden och att hon anmälde honom både för misshandel och olaga hot. Hon beviljades skyddade personuppgifter. Hon återupptog därefter kontakten med sin make och åkte i november 2009 på kryssning och i april 2010 till Italien med honom. Hon återfick

dock aldrig förtroendet för sin make och avslutade återigen förhållandet under våren 2010.

Migrationsverket gjorde följande bedömning:

Inledningsvis konstaterar Migrationsverket att det förefaller som om ditt och J:s förhållande var seriöst från början. Med utgångspunkt ifrån din berättelse, vilken även stöds av polisanmälningar och journalanteckningar ifrån sjukhus samt annan dokumentation, så finner Migrationsverket ingen anledning att betvivla att du utsatts för den misshandel du beskrivit. Förutom rättsväsendet har du även haft kontakt med socialtjänst och kvinnojour som en konsekvens av upprottet med J. Vidare lämnade du det gemensamma hemmet i direkt anslutning till misshandeln J utsatte dig för. Migrationsverket gör därmed bedömningen att det får anses som att det var du som avslutade förhållandet och att du gjorde det som en direkt konsekvens av misshandeln. Migrationsverket konstaterar dock att du uppgett att du utsatts för misshandel vid endast ett tillfälle. Du har senare valt att för en tid återuppta relationen med J, men upplevt att han inte förändrats utan att han alltjämt har ett lynnigt och aggressivt beteende. Migrationsverket har slutligen att göra en bedömning av den faktiska varaktigheten avseende ert sammanboende. Du och J var sammanboende i totalt cirka nio månader. Enligt Migrationsverket är detta förvisso att betrakta som mer än vad som skulle anses vara ett kortvarigt sammanboende. Dock är varaktigheten av sammanboendet så pass kort att de tillkommande kraven på omständigheter av humanitär art alltjämt måste bedömas som högt ställda. **Vid en sammantagen bedömning – vilken utgår ifrån det våld och den kränkning du utsatts för, hur länge ditt och J:s sammanboende varat och vad som slutligen gjorde att ert relation slutligen upphörde – gör Migrationsverket således bedömningen att det inte kan sägas att orsaken till att ditt och J:s relation upphörde utgjordes av våld och/eller allvarliga kränkningar såsom avses i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.**

Därefter gjorde verket den bedömningen att det inte heller fanns särskilda humanitära skäl för uppehållstillstånd.

Ärendet överklagades till Migrationsdomstolen. Domstolen ansåg att eftersom ansökan om uppehållstillstånd är inlämnad 19 dagar efter det att det tidsbegränsade tillståndet upphörde saknas det förutsättningar att pröva tillämpligheten av 5 kap. 16 §. Dessutom hade kvinnan åberopat ett nytt samboförhållande som inte utretts hos Migrationsverket. Målet återförvisades därför till Migrationsverket.

Utredningens analys: Av ärendet följer att ytterligare en komplikation med skyddsregeln i 5 kap. 16 § är att ansökan om fortsatt uppehållstillstånd måste göras innan det första tillståndet löpt ut. Vad Migrationsverket menar i sin bedömning är lite oklart, eftersom det är en sammantagen bedömning som görs. Det som tycks

avses är dock att den sammantagna tiden för sammanboendet (nio månader), varit för kort, att misshandeln inte varit tillräckligt allvarlig och att det inte kan sägas att förhållandet upphört på grund av misshandeln, eftersom en kortare återforening skett efter misshandeln och det första uppbrottet.

Beslut 4–6 (Två barn medsökande)

I ärendet hade en kvinna beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning från december 2007–december 2009. Medsökande var hennes 2 barn. Paret bodde tillsammans under tiden december 2007 till mars 2008. Mannen var dömd för misshandel av kvinnan till 75 timmars samhällstjänst, vilket hade motsvarat två månaders fängelse. Åtminstone ett av barnen bevitnade misshandeln. Migrationsverket bedömde att kvinnans anställning, som varat ca ett år inte var tillräcklig för att utgöra anknytning. Därefter prövade verket om våldet utgjorde skäl för uppehållstillstånd. **Verket fann att eftersom parets sammanboende bara varat i ca 4 månader var tiden inte tillräcklig för att uppehållstillstånd skulle kunna meddelas.** Därefter prövade verket om det fanns humanitära skäl. Det noterades att kvinnan och hennes barn bott tre år i Sverige och att barnen anpassat sig i skolan. Dessa skäl var dock inte tillräckliga. Verket beslöt att utvisa kvinnan och hennes barn.

Beslutet överklagades till Migrationsdomstolen. Det som tillkom var intyg om att barnen mår dåligt av utvisningsbeslutet. Domstolen gjorde inte någon ändring. Hennes anställningstid på ett år och åtta månader var för kort.

Utredningens analys: Beslutet är i enlighet med rättspraxis om att 4 månader är för kort tid.

Beslut 7

Avser en man som fick tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en kvinna under tiden december 2008 till december 2010. Paret har två gemensamma barn. Mannen har ansökt om förlängt uppehållstillstånd och meddelat att hans sambo och barnen är försvunna sedan augusti 2010. Migrationsverket fann att mannens anknytning till arbetsmarknaden inte var tillräcklig för anknytning. Därefter gjordes en prövning om våld och kränkning. **Verket fann**

det naturligt att mannens sambos försvinnande med barnen orsakat mannen lidande, men menade att mannen inte därigenom utsatts för sådant våld eller allvarlig kränkning som avses i lagen. Verket fann att det inte heller fanns särskilda humanitära skäl. Det beslutades att mannen skulle utvisas.

Ärendet är överklagat till Migrationsdomstolen, som ännu inte avgjort det.

Beslut 8

Ärendet handlar om en kvinna som beviljades tidsbegränsat uppehållstillstånd från februari 2008 till februari 2010 på grund av anknytning till sin make. Hon kom till Sverige först i oktober 2009. I januari 2010 ansökte hon om förlängt uppehållstillstånd. Paret hade bott tillsammans i Sverige under tiden oktober 2009 till februari 2010. Av ärendet följer att paret träffades i kvinnans hemland redan år 2002 och periodvis bott tillsammans där. De gifte sig år 2003. Kvinnan uppgav att hon av ekonomiska skäl kom till Sverige först år 2009 och att hon i Sverige regelbundet misshandlades av mannen. Av handlingarna framgår vidare att kvinnan fått hjälp av kvinnojour och åtal väckts mot mannen för grov kvinnofridskränkning, men att huvudförhandling ännu inte hållits.

Migrationsverket gjorde den bedömningen att kvinnan inte hade sådan anknytning till arbetsmarknaden att hon kunde få uppehållstillstånd på grund av det. När det gällde våldet ansåg verket att paret haft ett seriöst förhållande från början och att det avslutats på grund av våldet. **Därefter fann dock Migrationsverket att deras sammanboende i 4 månader var för kortvarigt för att hon skulle kunna få uppehållstillstånd på grund av våldet. Det faktum att paret bott tillsammans utomlands och att hon besökt Sverige ändrade inte detta.** Därefter gjordes en bedömning om det förelåg särskilda humanitära skäl. Att kvinnan gjort gällande att hon var ortodox kristen och riskerade utfrysning på grund av skilsmässa var inte tillräckligt. Det beslutades att kvinnan skulle utvisas.

Ärendet överklagades till Migrationsdomstolen som ändrade Migrationsverkets beslut och beviljade kvinnan permanent uppehållstillstånd. Skälet till ändringen var att domstolen gjorde en annan bedömning om deras sammanboende, domstolen menade att det inte var helt kortvarigt. Domstolen menade att även om de vid det senaste tillfället bara bott tillsammans kortvarigt så hade deras förhållande

varat i åtta år, varvid de under flera längre perioder bott tillsammans i antingen Sverige eller i kvinnans hemland. Kvinnan kunde därför beviljas permanent uppehållstillstånd.

Utredningens analys: Av domen följer att inte bara senaste sammanboendets längd ska beaktas.

Beslut 9

Ärendet handlar om en kvinna som tillsammans med sin son fått tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till sin make under tiden september 2007 till september 2009. Hon ansökte om förlängt uppehållstillstånd i september 2009 och uppgav då att hon skilt sig och gift om sig med en man med uppehållstillstånd i Tyskland, som också skulle vara pappa till hennes son, som föddes 2009. Migrationsverket ansåg inledningsvis att hennes anknytning till den svenska arbetsmarknaden inte var tillräcklig för uppehållstillstånd. Därefter prövades frågan om våld. Kvinnan anförde att hon blivit illa behandlad av sin man, att han hotat henne och sonen och ofta kastat ut henne och sonen ur den gemensamma bostaden. Han hotade henne även med att han skulle se till att hon utvisades. Migrationsverket påpekade att hoten inte var dokumenterade genom exempelvis polisanmälan, läkarintyg, intyg från sociala myndigheter eller dylikt. De ansåg därför att kvinnan inte gjort sannolikt att hennes och mannens förhållande upphört på grund av våldet. Slutligen fann verket att det inte förelåg särskilda humanitära skäl. Det beslutades att kvinnan och hennes barn skulle utvisas.

Ärendet överklagades till Migrationsdomstolen, som gjorde samma bedömning som Migrationsverket.

4.2.2 Utredningens uppgift

En viktig uppgift för utredningen är att klarlägga om den kritik som riktas mot skyddsregeln är riktig. Det är vidare angeläget att analysera om det är lagstiftningen eller tillämpningen som brister. Om det är lagstiftningen behöver i så fall utrönas vad som utgör problemet. Eftersom det är främst punkten 2 som kritiserats lägger vi fokus på det.

Andra möjligheter

Av redogörelsen framgår att det finns flera alternativa möjligheter för kvinnor som utsatts för våld att få stanna. En möjlighet är anknytning genom barn eller ny partner eller arbete som varat i två år. Sedan december 2008 finns även möjlighet till arbetskraftsinvandring. Det som förvånar något är att Migrationsverket och domstolarna i de genomgångna ärenden noga prövar om det finns anknytning genom arbete enligt 5 kap. 16 § punkt 1 och ofta kommer fram till att anställningens längd inte är tillräcklig, jämför t.ex. ärende 4–6. Samtidigt finns det nu nya regler om arbetskraftsinvandring. Förklaringen är dock att om man vill söka uppehållstillstånd på grund av arbetskraftsinvandring förutsätter det att man ”byter spår” och ansöker om just detta i ett nytt ärende. Utlänningslagens regler om anknytning på grund av arbete och arbetskraftsinvandring är alltså inte synkroniserade. Detta innebär att det krävs goda kunskaper om utlänningslagen för att tillvarata möjligheterna. En annan komplikation är dock att för att kunna ansöka om arbetskraftsinvandring krävs att kvinnan har ett arbete med villkor som är enligt branschen, som hon kan försörja sig på. Det betyder i dagsläget en bruttoinkomst på minst 13 000 kr i månaden. Därutöver är det möjligt att söka status som flykting eller skyddsbehövande eller att göra gällande att det finns särskilda humanitära skäl. För att dessa alternativ ska vara möjliga krävs dock att de särskilda kraven är uppfyllda. Den genomgång vi har gjort av rättspraxis är förstås begränsad, men den indikerar ändå att ett flertal kvinnor som utsatts för våld inte uppfyllt dessa krav.

Vår slutsats är att den skyddsregel som finns som har till uppgift att skydda våldsutsatta kvinnor och barn måste fungera fullt ut. Det finns därutöver andra möjligheter för dessa kvinnor att stanna, men då krävs antingen en anställning med full lön eller att omständigheterna är sådana att andra särskilda skäl föreligger. Vi menar att det inte är rimligt att våldsutsatta kvinnor måste förlita sig till dessa andra omständigheter.

Barnens situation

Bristerna i lagstiftningen drabbar förstås i hög grad även de barn som följer med en kvinna till Sverige. Barnen kan drabbas på flera olika sätt. Det kan vara så illa att barnet är det primära målet för en

man som begår våldsbrott eller kränkningar, som t.ex. sexövergrepp. Alternativt drabbas både kvinnan och barnet av våld eller kränkningar. Även om våldet och kränkningarna bara skulle riktas mot modern blir dock barnet ändå utsatt i egenskap av vittne. Från Roks sida har anförts att många kvinnojourer under de senaste åren försökt anpassa sin verksamhet även till barnen. Det finns 33 barnansvariga på jourerna. Eftersom trycket mot jourerna i dag är så stort och medlen för de barnansvariga dragits in från länsstyrelserna har den verksamheten försvårats. En kvinnojour har tvingats besluta att de saknar möjlighet att ta emot kvinnor med barn.

Det kan noteras att regeringen för närvarande vidtar en mängd åtgärder för att lyfta frågan om barn som utsätts för våld eller bevittnar våld. Det är exempelvis frågan om följande åtgärder:

- Brottsoffermyndigheten, uppdrag under 2012–2013 att genomföra utbildningsinsatser för att synliggöra barn som bevittnat våld och andra övergrepp i nära relationer. Utbildningsinsatserna riktas till personal vid länspolismyndigheterna och åklagarmyndigheten.
- Socialstyrelsen, uppdrag till och med 2013 för fortsatt utveckling av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld.
- Socialstyrelsen, uppdrag att stärka hälso- och sjukvårdens arbete vid misstanke om att barn och unga far illa eller riskerar att fara illa.
- Barnombudsmannen, uppdrag att lyssna till barn och unga som utsätts för våld och andra övergrepp. Vidare hade Barnombudsmannen ett uppdrag att lyssna till barn som lever med skyddade personuppgifter. Barnombudsmannen överlämnade sin rapport Signaler, Våld i nära relationer. Barn och ungdomar berättar den 23 mars 2012. Slutsatsen var att socialtjänsten upplevs som frånvarande, passiv och tandlös.
- Proposition om stärkt skydd för barn i internationella situationer.
- Socialstyrelsen, uppdrag att utveckla metoder för arbetet med personer som utövar våld mot närstående och som inte är föremål för insatser inom kriminalvården.
- Brottsförebyggande rådet, uppdrag att genomföra en nationell kartläggning av brott i nära relationer.

- Länspolismästaren Carin Götblad, uppdrag att nationellt samordna arbetet mot våld i nära relationer.

Vår slutsats är att det finns mycket starka skäl för att i särskild ordning se över barnens situation med hänsyn till tvåårsregeln. Genomgående är barnets situation vid den uppskjutna invandringsprövningen osynlig. Från flera barnorganisationer som Ecpat, Barnombudsmannen och Bris har anförts att dessa barns situation är betydligt mer komplex än andra våldsutsatta barn. Dessa barn kommer till ett nytt land med endast modern utan att behärska exempelvis språket. Som ärende 4–6 visar kan lagstiftningen leda till att barn som vistas i Sverige i tre år och anpassat sig och därutöver tvingats att bevittna våld utvisas. Ur ett barnperspektiv är detta inte acceptabelt. Av 1 kap. 10 § utlänningslagen framgår att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Denna bestämmelse infördes i utlänningslagen 1997 och har sin bakgrund i Sveriges anslutning till FN-konventionen om barnets rättigheter. Det är dock en s.k. portalparagraf. Enligt en dom från Migrationsöverdomstolen från februari 2012, UM 5200-11 som vi refererar under nästa avsnitt kan denna paragraf inte ensamt ligga till grund för beslut om uppehållstillstånd (i målet var det dock fråga om avslag av uppehållstillstånd).

Utredningens analys

Inledningsvis kan konstateras att själva lagtexten, som ju lyder så här,

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

bara innehåller två kriterium. Dessa är:

1. Utläningen eller utlännings barn har utsatts för **våld eller annan** allvarlig kränkning.
2. Förhållandet har upphört främst på grund av det.

Det som är särskilt intressant är att lagtexten bara anger att det ska vara våld, inte grovt eller upprepat våld.

Det finns dock fler kriterier i propositionen. Dessa är:

1. Enstaka **mindre allvarliga våldshandlingar** räcker inte (s. 53).
2. Från början seriöst förhållande (s. 54).
3. Sammanboendet får inte ha varit helt kortvarig (s. 54).

Detta betyder att det enligt lagtexten räcker med våld eller annan allvarlig kränkning, men att förarbeten gör undantag för mindre allvarliga våldshandlingar.

Sammantaget menar vi att lagtexten och propositionen ger stöd för följande kriterier:

1. Utlänningen eller utlänningens barn har utsatts för **våld eller annan** allvarlig kränkning, men det räcker inte med mindre allvarliga våldshandlingar.
2. Förhållandet ska ha upphört främst på grund av det.
3. Från början seriöst förhållande.
4. Sammanboendet får inte ha varit helt kortvarigt.

Av praxis följer sedan att 4 månaders sammanboende är för kort för att skyddsregeln ska aktualiseras.

Utöver dessa kriterier har beviskraven för kvinnan i propositionen angetts till att hon måste göra sannolikt att våld eller kränkningar förekommit. I propositionen formulerades vidare det särskilda beviskravet att om ett påstående om våld m.m. framställs först vid utvisningsbeslutet krävs det en rimlig förklaring till varför det kommer så sent. Lång tid mellan händelsen och att förhållandet upphört talar för att den verkliga orsaken är en annan.

Vår utgångspunkt är att det är olämpligt att det råder en så stor osäkerhet om innebörden i skyddsregeln. En regel med syfte att skydda utsatta kvinnor måste vara glasklar för att ha någon mening. Det är oacceptabelt att inte ens kvinnojourer med långvarig erfarenhet eller erfarna ambassader klarar av att råda kvinnor som utsatts för våld. Det som enligt vår mening måste undvikas är att kvinnor känner sig manade att stanna kvar i en våldssituation för att det råder osäkerhet om skyddsregeln är tillämplig. Den genomgång av rättsfall som utredningen ovan gjort visar enligt vår uppfattning att Migrationsverket i huvudsak noga följer lagstiftningen. Därutöver framstår överklagandefrekvensen som hög. De brister som finns när det gäller skyddsregeln menar vi därför är hänförliga till den komplicerade lagstiftningen.

Genomgången av avslagsbesluten visar att kravet om att sammanboendet måste ha varat länge för att skyddsregeln ska träda i kraft utgör ett stort hinder för de drabbade kvinnorna, jämför beslut 2,4 och 8. Dessutom var tiden en faktor i beslut 3. Det betyder att i hälften av de genomgångna avslagsbesluten var parternas sammanboendetid avgörande. För oss är det inte förvånande, eftersom en misshandlande man knappast väntar den stipulerade tiden om ca nio månader innan han påbörjar övergreppen. Kriteriet om att sammanboendet inte ska ha varit helt kortvarigt framstår av flera skäl som märkligt och med oklart syfte. I grunden tycks detta krav tillsammans med kravet om att våldet inte får vara mindre allvarligt ha tillkommit för att skyddsregeln annars lätt skulle kunna missbrukas för att kringgå invandringsbestämmelserna (Anknytningsutredningens betänkande s. 201 och propositionen s. 53). En närmare analys och förklaring ges dock inte. Gissningsvis grundar sig kravet om att sammanboendet ska ha varat en viss tid på krav om anknytning, skyddsregeln skulle inte gälla för dem med mindre anknytning. Här föreligger dock enligt vår mening en logisk kullerbytta. Skyddsregeln ska enligt vår mening vara ett undantag om från kravet på anknytning med syfte att skydda kvinnor. Då blir det fel att föra in krav om på viss anknytning i en sådan skyddsregel. Det ska också noteras att detta krav i hög grad har bidragit till rättsförvirringen. Varken förarbeten eller vägledande praxis har kunnat ge besked om vad som i praktiken avses med att sammanboendet inte får vara helt kortvarigt. Det enda som tycks stå klart är att 4 månaders sammanboende är helt kortvarigt (UN 99/2000), och att nio månader är tillräckligt långt (UN 418-00), men det är fortfarande oklart var den exakta gränsen går. Dessutom görs ibland en sammanvägning. I ett av de analyserade besluten var tiden om nio månader sammanvägt med andra faktorer för kort (jämför beslut 3).

Ett annat problem i lagstiftningen är undantaget som anges i propositionen att det inte räcker med mindre allvarliga våldshandlingar. Inledningsvis menar vi att det redan av lagtekniska skäl är olämpligt att det av lagtexten följer att allt våld är tillräckligt, men att det sedan i propositionen görs undantag för enstaka mindre allvarliga våldshandlingar. Grundproblemet är dock att det återspeglar en förlegad kvinnosyn som står i dålig samklang med den jämställdhetspolitiska synen på mäns våld mot kvinnor och de reformer som genomförts sedan slutet av 1990-talet, se vidare kapitel 3. I svensk rätt gäller att allt våld är kriminaliserat enligt brottsbalken. Det gäller även ringa misshandel, som kan vara t.ex. en örfil med övergående

smärta som följd för offret. Därutöver ser samhället särskilt allvarligt på våld och kränkningar som utövas av en man mot en kvinna om de lever under äktenskapsliknande förhållanden om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade åt att allvarligt skada personens självkänsla. I det fallet ska mannen dömas för grov kvinnofrids-kränkning till fängelse i lägst sex månader. Innebörden i den lagstiftningen är att sedda var för sig, kan även relativt lindriga brott vara ägnade att ge en sådan effekt och därför omfattas av lagstiftningen (prop. 1997/98:55, kvinnofrid, avsnitt 13.1). Lagstiftningen bygger på insikten om att våld i hemmet mot kvinnor ofta följer ett mönster, som det kan vara svårt för samhället att identifiera och att begränsa. Mönstret skulle ofta se ut så här:

I början av förhållandet är mannen ofta mycket kärleksfull och uppvaktande. Han har en stark övertalningsförmåga och vill lära känna kvinnan på djupet. Så småningom börjar "uppvaktningen" att ta sig onormala proportioner, varvid den första tidens positiva uppmärksamhet mot kvinnan vänds i kontroll av henne. Mannen börjar tala illa om kvinnans släkt och vänner. Han vill inte att hon skall umgås med någon eller att hon ska ha egna fritidsintressen. Han är svartsjuk. Kvinnan blir på detta sätt alltmer isolerad. Därefter är det inte ovanligt att mannen börjar kritisera henne. Allt hon gör är fel. På detta sätt bryts kvinnan ned psykiskt, och det är ofta i detta skede, när hennes självkänsla är skadad, som det första slaget kommer. Övergreppen mot kvinnan konstituerar den s.k. normaliseringsprocessen, som är en följd av upprepat våld i förening med isolering samt växling mellan våld och värme. Den nära relationen mellan offer och gärningsman kommer därför att förstärka kvinnans utsatthet. Genom normaliseringsprocessen kommer kvinnan att successivt flytta sina gränser för vad som kan accepteras i ett förhållande. Övergreppen har inte sällan pågått under lång tid innan de kommer till myndigheternas kännedom, om kvinnan överhuvud taget berättar om brotten. Att leva med en man som miss-handlar och hotar och att ständigt ha ett latent hot hängande över sig innebär en mycket stor psykisk påfrestning för kvinnan.

(a.a. avsnitt 13.1)

Det är självklart att en sådan situation för en utländsk kvinna med hänsyn till möjliga språksvårigheter, bristande kontaktnät och sämre kännedom om det svenska samhället kan vara än värre. Mot denna bakgrund menar vi att det är direkt stötande att utländska kvinnor inte ska omfattas av skyddsregeln om våldet är mindre allvarligt. Diskrepansen i de skilda lagstiftningssystemen ger intryck av att utländska kvinnor skulle vara mindre värda, vilket knappast kan vara regeringens avsikt. Förklaringen är dock förmodligen i stället att

utlänningslagstiftningen inte hunnit moderniseras i samma takt som brottsbalken. Vi menar att det är angeläget att detta sker skyndsamt. I sammanhanget vill vi även peka på att Migrationsverket i sin motivering i beslut 3 tycks mena att våldet förminskas om kvinnan i efterhand på något sätt återupptar kontakten med mannen. I ärendet är detta inte klart uttalat, men vi har tagit del av ett annat ärende, som Migrationsverket avgjort efter juni 2011 och därför inte är refererat ovan. I det ärendet (juli 2011) anför verket följande: ”Den omständigheten att du, trots våldet du utsattes för vid det första tillfället, ändå valde att återuppta förhållandet med din förre detta sambo tyder på att det trots allt rörde sig om en mindre allvarlig våldshandling.” Vi menar att denna slutsats strider mot den kunskap som i dag finns om den svåra uppbrottsproblematiken som kvinnan har och att den därför inte är acceptabel.

När det gäller kravet om att förhållandet ska ha upphört på grund av våldet framstår det som stötande. Samhällets uppgift är att skydda kvinnor från våld. Inga kvinnor ska känna sig tvingade att stanna kvar i ett våldsamt förhållande och de kvinnor som väljer att avsluta en våldsam relation ska kunna göra det. Om det även skulle finnas andra skäl måste det sakna betydelse. Roks menar också att det är dessa två krav som är motsägelsefulla (se Roks kritik ovan om att kvinnan måste ha lämnat mannen i nära anslutning till våldet, men kravet på en längre tids sammanboende gör att hon kan nekas uppehållstillstånd om hon lämnar relationen för snabbt).

När det gäller kriteriet att förhållandet ska vara seriöst från början kan bara konstateras att det är i linje med hela utlänningslagstiftningen. Ett genomgående krav i lagstiftningen är att det inte ska vara möjligt att få uppehållstillstånd på grund av skenförhållanden.

Slutligen ska noteras att genomgången av ärenden visar att det i praktiken finns ytterligare ett krav som måste uppfyllas för att skyddsregeln ska aktualiseras, ett formellt. Ärende 3 visar att om en kvinna vill göra gällande våld eller allvarlig kränkning måste hon göra det innan det första tillfälliga uppehållstillståndet löpt ut. Det beror på att våld eller kränkning bara kan göras gällande om det är fråga om en förlängning om uppehållstillstånd inte i en ny ansökan. Från Migrationsverkets sida har om detta anförts att avgörandet i ärendet inte helt stämmer med verkets praxis. Av Migrationsverkets handbok följer detta:

Om ansökan endast är några dagar försenad finns normalt ingen orsak att ifrågasätta att det endast är fråga om en förlängning. När en längre tidsperiod förflutit sedan det tidigare tillståndet upphörde att gälla får en bedömning göras av vilka omständigheter som föranlett att ansökan försenats. Någon exakt tidsgräns för när en ansökan inte längre är att betrakta som en förlängning går inte att ange. Som riktlinje kan dock nämnas att om en ansökan inkommer mer än sex månader efter det att det tidigare tillståndet upphörde att gälla torde det ställas relativt höga krav på de omständigheter som föranlett förseningen, för att ansökan ändå ska vara att betrakta som en förlängning.

Migrationsverket har vidare uppgett att det nu kommer att se över frågan, eftersom den strikta tolkningen som domstolen gett uttryck för, att 19 dagars försening inte kan innebära att det är fråga om en förlängning av ansökan, får stora konsekvenser.

Av stor betydelse för tillämpningen är förstås även beviskraven. Desto fler kriterier som sätts upp, desto svårare blir det också att klara bevisningen. Grundregeln är att den som påstår något ska bevisa det. I propositionen görs dock ett undantag om detta när det gäller våldet, det räcker att sökanden gör sannolikt att våld förekommit genom att visa upp intyg från exempelvis kvinnojourer eller läkarintyg. Inledningsvis kan konstateras att detta uttalande i propositionen framstår som egendomligt. I allmänna domstolar är oftast analyserade berättelser från kvinnan, som stöds av rättsintyg, tillräckligt som full bevisning för kvinnomisshandel. I brottmål hörs dock även mannen och hans berättelse kan ställas mot kvinnans. Denna möjlighet saknas i migrationsprocessen. Även om det är svårt att jämföra de två olika processerna framstår det som tveksamt att benämna ett beviskrav med krav om intyg som sannolikt. Från Roks har anförts att intyg från kvinnojourer i praktiken inte skulle vara tillräckliga, eftersom "ord står mot ord", se ovan. Om så skulle vara fallet skulle det kunna vara en praxis i strid med lagstiftningen. I propositionen framställs också det beviskravet att om det har förflutit lång tid mellan våldet och förhållandets upphörande skulle det tala för att förhållandet upphört av andra skäl. Uttalandet har kritiserats av bl.a. forskningen, som menar att det vittnar om okunskap om hur svår och långvarig en uppbrottsprocess från våld kan vara. Migrationsöverdomstolen har i sin dom från hösten 2011 också modifierat detta uttalande genom att föra in att hänsyn måste tas till kvinnans omständigheter (se ovan).

Vår slutsats är som tidigare anförts att den s.k. tvåårsregeln, som egentligen närmare är en treårsregel måste utredas. Tills vidare bör

den dock i vart fall förenas med en klar skyddsregel. Vi menar att ovanstående genomgång visar att regeln är alltför komplicerad i dag. Det handlar inte bara om de fyra kriterier som följer av lagtext och proposition utan i praktiken sammantaget om sex olika kriterier:

1. Sammanboendet måste ha varat viss tid.
2. Våldet/kränkning måste ha viss omfattning.
3. Om kvinnan går tillbaka till mannen förminskar det våldet.
4. Förhållandet ska ha upphört på grund av våldet.
5. Våld eller kränkning måste anges innan det tillfälliga uppehållstillståndet löpt ut.
6. Förhållandet ska vara seriöst från början.

Vi menar att ett flertal av dessa kriterier är förlegade och inte stämmer med den syn man i dag har på kvinnor och skydd av kvinnor. Vi anser att en skyddsregel bör utgå från samma utgångspunkter som skydd av kvinnor bosatta i Sverige. Lagtexten i punkten 2 skulle på ett enkelt sätt kunna moderniseras till följande:

i förhållandet har utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid,

Det skulle ankomma på kvinnan att på samma sätt som i dag göra det sannolikt. Det kan alltså noteras att beviskravet i en brottmålsprocess om misshandel är att kvinnan på ett sammanhängande, detaljerat och sannolikt sätt ska kunna berätta om händelsen och att berättelsen stöds av intyg eller vittnesmål eller dylikt. Det anses som att misshandeln därigenom är styrkt. Med ett beviskrav om att göra det sannolikt ska kraven sänkas. Vidare bör av kommentaren till lagen framgå att möjliga återföreningar mellan paret inte påverkar synen på våldet.

4.3 Granskning av första ansökan

I kapitel 2 har vi översiktligt redogjort för den prövning som sker om en utlänning vill komma till Sverige på grund av anknytning. Sammanfattningsvis gäller följande:

Generellt gäller att det i princip inte sker någon prövning av EU-medborgare.

En medborgare utanför EU ska däremot ansöka om **uppehållstillstånd** vid ambassaden eller konsulatet. Ansökan ska ha beviljats före inresan till landet. Om paret stadigvarande har bott tillsammans utomlands först ska utlänningen beviljas permanent uppehållstillstånd direkt om det inte finns hinder mot uppehållstillstånd. Dessa hinder kan vara att oriktiga uppgifter lämnats, det är ett skenäktenskap, utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller om anknytningspersonen är gift med någon annan.

Om paret inte tidigare stadigvarande bott tillsammans utomlands är det fråga om s.k. **snabb anknytning**. I det fallet beviljas utlänningen vid första tillfället bara ett tillfälligt uppehållstillstånd under två år. Om paret **gift sig** innan ansökan är den enda prövning som sker att oriktiga uppgifter får inte ha lämnats, det ska inte vara fråga om ett skenäktenskap, utlänningen får inte utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet och anknytningspersonen får inte vara gift med någon annan.

Om paret **inte är gifta vid ansökan utan har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande i Sverige** provas därutöver om förhållandet framstår som **seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges**. Vid bedömningen om förhållandet framstår som seriöst ställs krav på att förhållandet varat en tid, att parterna har träffats i viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att kommunicera på. Hänsyn tas också till om parterna har eller väntar barn tillsammans. Slutligen sker en speciell prövning vid snabba anknytningar i de fallen paret **inte** är gifta. Enligt 5 kap. 17 § utlänningslagen gäller vid prövning av uppehållstillståndet att det **särskilt skall beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid**. Från början omfattade bestämmelsen samtliga snabba anknytningar. 2006 inskränktes dock bestämmelsen till att bara avse de förhållanden där parterna inte var gifta. Denna lagändring infördes i samband med att EU:s familjeåterföreningsdirektiv införlivades.

Vid prövningen enligt 5 kap. 17 § har Migrationsverket alltid rätt att göra slagningar i misstanke- och belastningsregistren.

Under åren 2000–2006 avslog Migrationsverket årligen 15–20 ansökningar om uppehållstillstånd på den grunden att sökanden skulle fara illa (Migrationsverket i NRK 111-2006-7866). Som framgått gäller sedan 2006 att denna prövning inte får göras på de som är gifta. Från Migrationsverket har uppgetts att det saknas uppgift om

hur många ansökningar som avslås efter år 2006 och att siffran i ovanstående ärende byggde på en uppskattning.

I debatten har genomgående från flera olika håll förts fram att det är olyckligt att det inte längre är möjligt att pröva om det finns en risk för att utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning i det fallet paret är gifta. Kvinnojourerna vittnar om att det finns män som sätter i system att gifta sig och sedan importera dessa kvinnor till Sverige. Väl i Sverige blir kvinnorna illa behandlade, men vågar inte lämna mannen innan tvåårsperioden är slut, eftersom de då riskerar att utvisas. I en del fall kan det finnas särskilda svårigheter för kvinnan att återvända. Även Migrationsverket har haft invändningar mot regelverket i denna del. Från Migrationsverkets ambassadenhet har följande anförts:

Det är en stor skillnad på om de är gifta eller ogifta i vår hantering. Om de är ogifta så gör vi slagningar i misstanke och belastningsregistret på alla referenter. Om de är gifta så ska vi normalt inte göra slagning på referenten.

Detta innebär att vi råkar ut för en del obehagliga situationer och att vi inte kan skydda potentiellt utsatta personer i den utsträckning vi skulle vilja.

Ett mycket skrämmande exempel på hur lagstiftningen gestaltar sig i praktiken är en dom från Migrationsöverdomstolen från februari 2012 i mål UM 5200-11. Målet handlar om en kvinna som tillsammans med sin son ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man bosatt i Sverige. Paret var inte gifta. Migrationsverket avlog ansökan. Verket anförde att det inte fanns skäl att ifrågasätta seriositeten i förhållandet, men att det mot bakgrund av att mannen 2008 dömts till fängelse för bl.a. misshandel, grov kvinnofridskränkning och sexuellt ofredande och att brotten varit riktade mot hans exfru och hans barn fanns en påtaglig risk för att kvinnan och hennes son skulle komma att utsättas för våld eller annan kränkning. Paret gifte sig därefter och överklagade beslutet till Migrationsdomstolen. Denna anförde att den bestämmelse som Migrationsverket grundat sitt avslagsbeslut bara gällde för icke- gifta och att det saknades motsvarande reglering för gifta. Därefter hänvisade dock domstolen till 1 kap. 10 § utlänningslagen, varav framgår att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Domstolen påpekade att mannen dömts för misshandel riktat mot hans styv-

son och egen son. Det sexuella ofredandet hade riktats mot en av hans söner och ägt rum vid flera tillfällen. Migrationsdomstolen menade att det inte kunde vara lagstiftarens mening att den hänsyn som ska tas till ett barns bästa ska vara beroende av vårdnadshavarens civila status. Domstolen avslog överklagandet. Kvinnan överklagade sedan till Migrationsöverdomstolen. Denna fann att det saknades laglig möjlighet att avslå ansökan på grund av risk för våld eller annan allvarlig kränkning. Om 1 kap. 10 § anförde överdomstolen att den infördes i utlänningslagen 1997 och har sin bakgrund i Sveriges anslutning till FN-konventionen om barnets rättigheter. Enligt överdomstolen gjorde regeringen då bedömningen att utlänningslagstiftningen var förenlig med de krav barnkonventionen ställer men att förtydligandet borde göras. Överdomstolen hänvisade vidare till prop. 1996/97:25 s. 248 där det anfördes att ”utan att barnets bästa generellt kunde tillåtas ta över samhällsintresset av att reglera invandringen ansågs införandet av en portalbestämmelse om barnets bästa i utlänningsärenden ändå få en stark och meningsfull innebörd, både vid bedömningen av om humanitära skäl för uppehållstillstånd finns liksom i hela asylprocessen”. Migrationsöverdomstolen drog därefter den slutsatsen att syftet med den bestämmelsen var att den skulle tillämpas på så sätt att hänsynen till barnets bästa skulle genomsyra tillämpningen. Enligt överdomstolen kunde den dock inte tillämpas självständigt för att vägra uppehållstillstånd. Kvinnan och sonens överklagande skulle därmed bifallas och de skulle få uppehållstillstånd på grund av anknytning till mannen.

4.3.1 Utredningens analys

Bakgrund

Utredningens fokus kommer i första hand att ligga på kvinnor som kommer till Sverige på grund av snabba anknytningar. I och för sig är det självklart att det kommer kvinnor till Sverige som är EU-medborgare som far illa. Migrationsverket har på grund av den fria rörligheten inom EU dålig kontroll över dessa kvinnors situation. Detta faller dock utanför vårt uppdrag. På samma sätt har Migrationsverket också små möjligheter att ha kontroll över de kvinnor som kommer till Sverige och som tidigare varit sammanboende med sina män utomlands, eftersom de i normalfallet omgående får ett permanent uppehållstillstånd. Vi kommer i kapitel 8 att föreslå åt-

gärder hur myndigheter kan hjälpa kvinnor och deras barn som far illa. Dessa åtgärder ska förstås omfatta så många grupper av kvinnor som möjligt. Vi kommer även att analysera hur samhällsinformationen om Sverige till nyanlända kan förbättras. Även denna information bör omfatta så många som möjligt. När det dock gäller åtgärder som kan bidra till att förhindra att kvinnor kommer till Sverige kommer vi att inrikta oss på de snabba anknytningarna. Skälen för det är att behovet här enligt vår uppfattning är störst och att det dessutom kan vara omöjligt med hänsyn till den fria rörligheten att förhindra etableringen av EU-medborgare eller etablerade andra par i Sverige.

När det särskilt gäller att Migrationsverket inte längre kan förhindra att kvinnor kommer hit på grund av en snabb anknytning om paret gift sig innan ansökan menar vi att detta är direkt stötande. Det framstår som orimligt att ha en lagstiftning som inte ger Migrationsverket möjlighet att agera. Ett mycket talande exempel på detta utgör ovan redovisade rättsfall från Migrationsöverdomstolen. Enligt vår bedömning är domen en naturlig följd av lagstiftningen. Även om domen framstår som anmärkningsvärd menar vi att Migrationsöverdomstolen knappast hade utrymme att döma på annat sätt. Bristen här finns alltså i lagstiftningen och inte i tillämpningen.

Det finns en enighet i debatten från skilda håll om att det är olyckligt att det inte längre är möjligt att förhindra att dessa kvinnor kommer till Sverige. Den allmänna uppfattningen är att detta är en olycklig följd av familjeåterföreningsdirektivet som Sverige inte kan ändra på. Det är riktigt att inskränkningen till icke-gifta par gjordes i samband med att EU:s familjeåterföreningsdirektiv införlivades år 2006.

Med hänsyn till den allmänna uppfattningen om att detta var en olycklig konsekvens kommer vi nedan att göra en juridisk analys om konsekvensen är absolut nödvändig eller om införlivningen av direktivet kunde ha skett på annat sätt.

Införlivningen av familjeåterföreningsdirektivet

Europeiska unionens råd antog den 22 september 2003 direktivet 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, se bilaga 3.

Direktivet skulle vara genomfört i nationell rätt senast den 3 oktober 2005. Syftet med direktivet var att möjliggöra familjeåter-

förening för tredjelandsmedborgare inom EU. Regeringen tillsatte en utredning med uppgift att ta ställning till hur rådets direktiv om rätt till familjeåterförening skulle genomföras i Sverige. I delbetänkandet "Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare, SOU 2005:15", redovisar utredningen sitt uppdrag. Följande anges:

Enligt direktivet är det endast **tredjelandsmedborgare** som har en rätt till återförening. Med tredjelandsmedborgare avses en person som inte är medborgare i EU, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz. Direktivet innehåller dock endast minimiregler. Det ges möjlighet för medlemsstaterna att införa eller behålla mer förmånliga regler. Utredningens uppdrag var dock endast att ta ställning till hur direktivet skulle genomföras i den del det var **obligatoriskt**.

Direktivet innebär att tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i landet samt har ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år och som har välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd har rätt till återförening med en make eller barn, som också är tredjelandsmedborgare (avsnitt 7.1.2). För att uppfylla direktivet föreslog utredningen att det i utlänningslagen infördes en bestämmelse som innebär rätt för make eller sambo som var tredjelandsmedborgare att få uppehållstillstånd på grund anknytning till en referensperson, som var tredjelandsmedborgare. En sådan bestämmelse fanns i princip även tidigare, men var uttryckt som att uppehållstillstånd **får** beviljas i anknytningsfall. Eftersom direktivet innebär en rättighet var denna reglering inte tillräcklig (kapitel 8).

Även om huvudregeln är att tredjelandsmedborgare har rätt till återförening finns det även begränsningar i direktivet. Medlemsstaterna får avslå en ansökan av hänsyn till **allmän ordning, säkerhet och hälsa** (artikel 6). Detsamma gäller om falska eller vilseledande uppgifter/handlingar använts eller äktenskap ingåtts uteslutande för att ge den berörda personen möjlighet att resa in eller vistas i en medlemsstat (artikel 16.2). Det finns även undantag för att förhindra polygami, barnäktenskap, bristande integration och att underåriga far illa.

Sambos omfattades inte av det obligatoriska kravet om rätt till återförening. Eftersom sambos i den övriga svenska rätten var jämställda med makar föreslog dock utredningen att även sambos skulle omfattas av rätten (avsnitt 8.1.2).

Vid tidpunkten för familjeåterföreningsdirektivets införlivande gällde för snabba anknytningar (paret hade inte tidigare stadigvarande bott utomlands utan gift sig nyligen eller avsåg att gifta sig

eller bli sambos i Sverige) en s.k. uppskjuten invandringsprövning. Anknytningspersonen fick under en provotid tillfälligt uppehållstillstånd om förhållandet framstod som seriöst och inte särskilda skäl talade emot att uppehållstillstånd gavs. Med sistnämnda avsågs att det inte fanns risk för att maken eller sambon skulle komma att utsättas för våld eller annan allvarlig kränkning. Skillnaden mot lagstiftningen i dag var alltså att man kunde göra en riskbedömning om våld/kränkning och en seriositetsprövning även för dem som gift sig innan ansökan.

En utgångspunkt i familjeåterföreningsdirektivet är att även nyetablerade äktenskap omfattas. Det betyder att i de fall makarna är gifta när uppehållstillstånd söks för utlänningen finns en rätt till återförening oavsett om de inte tidigare bott tillsammans utomlands. Däremot omfattas inte de fall där paret avser att bli sambos eller makar i Sverige av familjeåterföreningsdirektivets rätt till återförening.

Utredningen ansåg att ordningen med uppskjuten invandringsprövning för de s.k. snabba anknytningarna skulle kunna fortsätta att gälla oförändrat (alltså även för de fall när äktenskap föregick ansökan), även för dem som omfattades av direktivet. Utredningen pekade på att principerna bakom den uppskjutna invandringsprövningen är dels en seriositetsprövning, att förhållandet är seriöst och inte ett skenförhållande, dels att det innehåller en prövning om det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig kränkning. Utredningen ansåg när det gällde seriositetsprövningen att det fanns stöd för detta i direktivets 16.2. (avsnitt 8.1.2). När det gällde bedömningen om risk för våld/kränkning anförde utredningen detta:

Den bedömning som också skall ske enligt 2 kap. 4 § andra stycket UtlL i nuvarande lydelse, nämligen om det finns en påtaglig risk för att sökanden kan komma att bli kränkt eller utsättas för allvarligt våld, får enligt utredningen ses som en stor och viktig princip i svensk rätt. Den kan inte anses strida mot grunderna i familjeåterföreningsdirektivet när det gäller rätten till uppehållstillstånd.

(avsnitt 8.1.2)

Sammantaget ansåg alltså utredningen att det var möjligt att avslå en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning om det fanns risk för våld eller allvarlig kränkning utan att detta var i strid med familjeåterföreningsdirektivet.

Utredningens betänkande gick förstås på remiss. Utredningens förslag innebar att olika regler skulle gälla för tredjelandsmedborgare

jämfört med andra medborgare. Innebörden var att tredjelandsmedborgare skulle ha rätt till uppehållstillstånd, men att det från denna huvudregel fanns vissa undantag. För övriga medborgare skulle den tidigare lagstiftningen gälla om att det under vissa förutsättningar var möjligt att få uppehållstillstånd. Skillnaden var inte stor, exempelvis skulle samma regler gälla för snabba anknytningar, oavsett om man omfattades av familjeåterföreningsdirektivet eller inte.

Remissinstanserna var dock delvis kritiska till att olika regler skulle gälla. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning påpekade att utredningens förslag innebar – om än måhända inte i praktisk tillämpning – oförmånligare regler för svenska medborgare än för andra länders medborgare. Detta påpekades även av Migrationsverket, Röda Korset och Rädda Barnen. Migrationsverket framhöll också att reglerna blir svåröverskådliga både vad gäller lagtext och tillämpning (prop. 2005/06:72, avsnitt 4.1). Juridiska fakulteten vid Stockholms Universitet ifrågasatte om ordningen med uppskjuten invandringsprövning skulle fortsätta att gälla för gifta par. Fakulteten menade att även om det fanns fog för den svenska inställningen så är utrymmet mycket litet för att införa begränsningar av denna rätt utöver vad som följer av direktivet. Det skulle finnas en risk för att detta undantag inte skulle hålla vid en prövning i EG-domstolen. Juridiska fakulteten vid Lunds Universitet ansåg att det fanns skäl att se över seriositetsprövningen. Presumtionen att förhållandet är seriöst måste stärkas. Enbart när det har uppstått välgrundade misstankar för de angivna formerna av missbruk skulle en särskild kontroll göras. Migrationsverket framhöll dock 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 i dag avslås i stället komma att bifallas.

Därefter upprättades en promemoria i Utrikesdepartementet om förslag till ändring i utlänningslagen (1989:529) i anslutning till betänkandet.

I promemorian föreslogs att samma regler skulle gälla för alla medborgare. Följande anfördes:

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 till någon av dessa skall ha rätt till uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett 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.

(a.a., bilaga 8)

I promemorian föreslogs samma reglering för snabba anknytningar som utredningen föreslagit, dvs. den lagregleringen att om en utlänning är make eller sambo till anknytningspersonen utan att de stadigvarande sammanbott utomlands skulle uppehållstillstånd beviljas endast om förhållandet framstod som seriöst och särskilda skäl inte talade mot att bevilja tillstånd. Med det senaste avses alltså risk för våld eller kränkning.

Sammantaget betyder detta att slutsatsen även i promemorian var att det var möjligt att avslå en ansökan på grund av risk för våld eller kränkning utan att det var i strid med familjeåterföreningsdirektivet.

Regeringen anförde därefter:

Regeringen anser att rätten till familjeåterförening för makar måste komma till tydligt uttryck i lagtexten för att kravet i familjeåterföreningsdirektivet skall anses vara uppfyllt. Lagtexten skall alltså utformas så att det framgår att makar skall beviljas uppehållstillstånd och inte som i nuvarande lydelse endast får beviljas uppehållstillstånd. Familjeåterföreningsdirektivet medger vissa begränsningar i rätten till familjeåterförening för makar. Dessa skall enligt regeringens förslag anges uttryckligen i särskilda bestämmelser. Utöver dessa begränsningar finns det inte något utrymme att uppställa krav i nationell lagstiftning som begränsar rätten till återförening för makar. För att uppnå förenlighet med familjeföreningsdirektivet måste seriositetsprövningen och prövningen av om särskilda skäl talar mot att tillstånd ges därför tas bort för makar. En make skall således ha rätt till uppehållstillstånd utan särskild prövning. För makar är det endast de begränsningar som framgår av avsnitt 6.3 (t.ex. månggifte) som kan medföra avslag på ansökan om familjeåterförening. ...

... När det gäller personer som avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande omfattas inte denna grupp av familjeåterförenings-

direktivet. Regeringen anser att nuvarande bestämmelser om seriositetsprövning och särskilda skäl mot beviljande av tillstånd är väl avvägda och skall behållas.

(prop. 2005/06:72, avsnitt 6.2.2)

Utredningens slutsats

Konsekvensen av införlivningen av familjeåterföreningsdirektivet blev att en kategori av utlänningar hamnade i en särskild situation, nämligen de som var gifta vid första ansökan, men som inte stadigvarande bott tillsammans utomlands. De utlänningar som var gifta vid ansökan och som bott tillsammans stadigvarande med sin make eller maka utomlands fick i normalfallet genast permanent uppehållstillstånd. De som planerade att gifta sig eller bli sambo med någon i Sverige skulle även fortsättningsvis genomgå en uppskjuten invandringsprövning. Denna skulle dock precis som tidigare kombineras med en riskbedömning och seriositetsbedömning på förhand av Migrationsverket. För den utlänning som gift sig, men inte hunnit bo tillsammans stadigvarande med sin make/maka utomlands kom dock särskilda regler att gälla. Eftersom ett sådant förhållande även fortsättningsvis skulle bedömas som en snabb anknytning, skulle å ena sidan utlänningen även fortsättningsvis genomgå en uppskjuten invandringsprövning. Å andra sidan skulle dock myndigheterna vara förhindrade att göra en riskbedömning och seriositetsprövning. Vi menar att detta är en ologisk och olämplig konsekvens. Om en utlänning ska genomgå en uppskjuten invandringsprövning så menar vi att det är ett minimikrav att myndigheterna får göra en fullständig prövning på förhand av ansökan. Den uppskjutna invandringsprövningen försätter som väl är känt utlänningen i en underlägsen ställning i förhållande till sin partner. Utan prövningen riskerar kvinnor och medföljande barns utsatthet att öka. Vi menar att lagstiftaren här måste bestämma sig. Om denna grupp av gifta utlänningar ska utsättas för en uppskjuten invandringsprövning måste de även skyddas genom en prövning av risk för våld/seriositet av förhållandet. Alternativet är att även ge denna grupp av gifta utlänningar ett permanent uppehållstillstånd från början.

Lagstiftningsprocessen visar att slutsatsen såväl i betänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare som Utrikesdepartementets egen slutsats i den interna promemorian var att det var fullt möjligt att i den nationella lagstiftningen behålla

bestämmelsen om att avslå ansökan om uppehållstillstånd även för gifta som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet om det fanns risk för våld/kränkning. Det var även möjligt att göra en seriositetsprövning. Det var först när underlagen remissbehandlades och två juridiska institutioner vid universitet ifrågasatte detta som förändringen lades fram. Regeringen föreslog då alltså att gifta skulle undantas från riskbedömningen och seriositetsprövningen. Detta föregicks inte av någon analys om varför detta inte skulle vara förenligt med familjeåterföreningsdirektivet trots att två beredningsunderlag ansåg det var hållbart. Det gjordes inte heller någon konsekvensanalys om vad detta skulle innebära för kvinnor. Vår slutsats är därför att förslaget kom till av "säkerhetsskäl", för att undvika möjliga och hypotetiska komplikationer. Vid tillfället beaktades inte kvinnornas och deras barns utsatthet.

Vår slutsats är att detta var olyckligt. Vi kommer därför att föreslå en ändring av lagstiftningen för att komma tillrätta med problemet.

Som genomgången av lagstiftningsprocessen visar har i grunden familjeåterföreningsdirektivet ett mycket svagt samband till problemet med kvinnor som får uppehållstillstånd på grund av anknytning. Familjeåterföreningsdirektivet kräver att tredjelandsmedborgare ges en rätt till återförening i Sverige om den ena parten är bosatt här och kan förväntas få permanent uppehållstillstånd. Det finns ett flertal undantag även i direktivet. Dessa är:

1. Medlemsstaten behöver inte ge uppehållstillstånd till make/maka om det redan finns en sådan, polygama hushåll (artikel 4).
2. Det går att kräva att både anknytningspersonen och den som ska få uppehållstillstånd ska ha fyllt 21 år (artikel 4).
3. Vid prövningen av ansökan skall medlemsstaten ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa skall komma i främsta rum (artikel 5).
4. Medlemsstaten får avslå en ansökan med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 6).
5. Medlemsstaten kan bestämma om försörjningskrav för den som ska få tillstånd (artikel 7).
6. Medlemsstaten får kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärder i enlighet med nationell lagstiftning (artikel 7).
7. Medlemsstaten får avslå en ansökan om falska uppgifter lämnats, eller det är fråga om ett skenäktenskap (artikel 16).

Syftet med familjeåterföreningsdirektivet är att förena familjer där alla parter är tredjelandsmedborgare. (Dee konkreta rättsfall som finns tillgängliga om direktivet avser vilka försörjningskrav medlemsstaterna kan uppställa, 62008CA0578. Vidare finns en begäran om förhandsavgörande från den 31 mars 2011, som handlar om vilka integrationskrav medlemsstaten kan ställa. Den konkreta frågan är om ett språktest innan inresan och beslutet om uppehållstillstånd är förenligt med direktivet, 62011CN0155). Det betyder att familjeåterföreningsdirektivet egentligen berör bara en liten del av alla anknytningsfallen i Sverige. Som genomgången av lagstiftningsprocessen visar valde dock Sverige att frivilligt utöka till samtliga medborgare. Skälet var att undvika diskriminering, dvs. att förhindra att tredjelandsmedborgare hade fördelaktigare regler än svenska. Vid tillfället valdes denna inriktning trots att uppfattningen var att den diskrimineringen som skulle kunna tänkas uppstå var teoretisk utan praktiska verkningar, se ovan. Vi menar att det inte handlar om diskriminering i egentlig mening, eftersom svenska medborgare inte har behov av återförening och integration i Sverige. Ett annat, förmodat tyngre skäl var dock att det var enklare med samma regler för alla. Detta betyder att Sverige i sin lagstiftningsprocess i hög grad fjärmade sig från syftet med direktivet, nämligen att ge tredjelandsfamiljer ett skydd. I stället öppnade man för att anknytningspersoner i Sverige skulle ha en ovillkorlig rätt att förenas med sina gifta partners. En del av dem har nu visat sig vara kvinnor som far illa.

Det finns tre alternativa lösningar för att ändra lagstiftningen. En möjlig lösning är att gifta utlänningar inte längre ska omfattas av den uppskjutna invandringsprövningen. Om det inte är möjligt är en annan enkel lösning att låta riskbedömningen om våld och kränkningar och seriositetsprövningen även omfatta gifta. Som anförts ansåg två beredningsunderlag att detta vara fullt möjligt. Skälet för utredningens ställningstagande var som anges ovan att detta inte kunde anses strida mot grunderna i familjeåterföreningsdirektivet. Vi delar denna bedömning. Syftet med direktivet är endast att underlätta tredjelandsmedborgares integration i Europa. Ett sätt är familjeåterförening.

Som framgår har direktivet också ett flertal undantag. Det finns flera undantag som kan motivera en riskbedömning mot våld och kränkningar. Det ena är att tillstånd får vägras med hänsyn till hälsa i artikel 6. Det som avses är att medlemsstaten inte behöver ta emot en sjuk person för familjeåterförening. Hänsyn får inte tas till sjukdom eller invaliditet som har uppkommit efter det att uppehålls-

tillstånd beviljats. I vårt fall handlar det om ett närliggande problem, nämligen att risk för våld och kränkning i hög grad leder till ett hälsoproblem. I det fallet personen har medföljande underåriga barn ska enligt artikel 5 hänsyn tas till den underåriges bästa. Slutligen ger även artikel 7 om att tredjelandsmedborgare måste följa integrationsåtgärder i enlighet med nationell lagstiftning stöd för riskbedömningen, våld och kränkning är ett absolut hinder för integration i Sverige. När det gäller seriositetsprövningen finns det ett uttryckligt undantag som tar syfte på skenäktenskap. Vi menar att ett förhållande där våld och kränkning förekommer inte är ett seriöst förhållande.

Sammantaget menar vi att det finns starka skäl för att riskbedömningen och seriositetsprövningen är förenlig med direktivet. Det betyder att det är fullt möjligt att ändra 5 kap. 17 § utlänningslagen så att det kan ske en prövning om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid även i de fallen paret är gifta.

Om regeringen efter ingående analys skulle vara av motsatt uppfattning finns det även en tredje möjlighet. Eftersom direktivet bara omfattar tredjelandsmedborgare skulle en lösning vara att låta riskbedömningen och seriositetsprövningen omfatta alla snabba anknytningar utom de fallen där det är fråga om tredjelandsmedborgare. Det skulle betyda att paragrafen om risk för våld och kränkning skulle gälla för alla som inte bott tillsammans utomlands, även de som gift sig innan ansökan görs. Från detta skulle med hänsyn till familjeåterföreningsdirektivet kunna göras ett undantag för tredjelandsmedborgare som var gifta. Detta skulle vara en vattentät lösning i förhållande till familjeåterföreningsdirektivet. På det sättet skulle man kunna förhindra majoriteten av snabba anknytningar där det finns risk för våld/kränkningar. Det skulle i hög grad förbättra lagstiftningsproblemet, även om det inte skulle lösa det fullt ut. Vi är förstås införstådda med att det av lagtekniska skäl är mer komplicerat med olika regler, men menar att det om det finns sakskäl för det så måste de lagtekniska hänsynen vika. Innehållet i en lagstiftning är alltid viktigare än utformningen. I det här fallet finns det starka sakskäl.

4.4 Uppgifter och information

4.4.1 Migrationsverkets uppgiftsinsamling

I detta avsnitt ska vi analysera de uppgifter Migrationsverket tar in och i vilken utsträckning utlänningen tar del av dessa.

När det gäller information om anknytningspersonen gäller följande:

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

(prop. 1999/2000:43 s. 43)

Skälet till att Migrationsverket ska ta in dessa uppgifter är alltså att de enligt förarbeten ska göra en riskbedömning om våld/kränkning och dessutom en seriositetsutredning, dvs. klargöra om förhållandet är seriöst. Om anknytningspersonen skulle förekomma i ett osedvanligt stort antal anknytningsärenden där utvisningsärenden öppnats, ansåg Anknytningsutredningen att det skulle kunna innebära en risk för att sökanden kan komma att fara illa. I ett sådant fall ligger det emellertid närmast till hands att ifrågasätta förhållandets seriositet (Anknytningsutredningen, Uppehållstillstånd på grund av anknytning, SOU 1997:152 s. 184, se även prop. 1999/2000:43 s. 46).

Anknytningsutredningen övervägde även om det skulle skapas ett register vid dåvarande Statens Invandrarverk, i dag Migrationsverket över anknytningspersonerna. Slutsatsen blev dock att det ansågs olämpligt. Utredningen menade med hänsyn till att anknytningspersonerna inte var parter i ärendet hos Migrationsverket att det därför krävdes särskilda skäl. Med hänsyn till syftet skulle det vara fråga om ett slags brottsregister, som skulle vara särskilt integritetskränkande (avsnitt 12.2.6).

Det ska vidare noteras att regeringen i sin skrivelse 2007/08:167, Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål anförde att den har för avsikt att närmare överväga om och i så fall på vilket sätt Migrationsverket kan få möjlighet att kontrol-

lera referenspersoner i sina register i visering- och bosättningsärenden (åtgärd 25). Regeringens slutsats blev senare att detta inte var möjligt. Skälet var att uppgifterna om anknytningspersonen skulle ligga till grund för beslut i enskilda utlänningsärenden och inte för att utreda om personen är inblandad i människohandel.

Som framkommit tidigare görs sedan 2006 inte längre en risk- och seriositetsprövning för de som gift sig. Detta har föranlett Migrationsverket att ställa följande fråga till sitt etiska råd:

Även om Migrationsverket inte längre kommer att göra sökningar i misstanke- och belastningsregistren i de allra flesta anknytningsärenden kommer handläggare naturligtvis att i vissa fall få kännedom om att en referensperson har dömts för brott. Detta kan t.ex. framgå av akten i ärendet. Handläggaren kan också känna igen referenspersonen från ett tidigare ärende. Det anförda kan resultera i att förutsättningarna enligt utlänningslagen för att bevilja tillstånd på grund av anknytning är uppfyllda samtidigt som handläggaren känner till att referenspersonen kanske för tredje gången tar hit en man eller kvinna och att två tidigare förhållandena har brutits på grund av misshandel, eller att referenspersonen har dömts för sexualbrott mot barn och sökanden är en kvinna med medföljande barn. I flera fall känner sökanden i utlandet inte till att referenspersonen i Sverige har dömts för brott. Bör Migrationsverket i en sådan situation informera sökanden om att referenspersonen har dömts för brott, om verket känner till den omständigheten, trots att detta enligt de nya reglerna inte ingår i verkets uppdrag?

Det etiska rådets svar blev följande:

Etiska rådet har noterat att en s.k. seriositetsprövning även i fortsättningen skall göras om sökanden och referenspersonen inte är gifta eller sammanboende. Sökanden kommer då att upplysas om referenspersonens tidigare brottslighet i de fall ansökan om uppehållstillstånd avslås på grund av brottsligheten.

Uppgifter om brottslighet som handläggaren fått genom andra ärenden och som inte framgår av sökandens akt bör aldrig vidarebefordras till sökanden. Om det av någon handling i sökandens akt framgår att referenspersonen tidigare har begått brott, kommer en sökande som på egen begäran tar del av sin akt att få kunskap om brottsligheten. Det uppkommer då inte något etiskt problem för handläggaren. Enligt rådets uppfattning bör en handläggare inte självmant berätta för sökanden om vad sökandens akt innehåller om referenspersonens brottslighet. Det bör bl.a. beaktas att sökanden kanske inte vill få veta detta. I den mån det i sökandens akt finns ett utdrag ur belastningsregister, som utvisar att referenspersonen har begått brott av det slag som före lagändringen den 1 maj 2006 skulle ha utgjort skäl att avslå sökandens ansökan om uppehållstillstånd, är det enligt rådet etiskt försvarbart att

erbjuda sökanden att ta del av akten och samtidigt upplysa om att det där finns ett utdrag ur belastningsregistret. Sökanden får då möjlighet att själv avgöra om han eller hon vill ta del av uppgifterna.

4.4.2 Information till sökanden

Enligt 16 § förvaltningslagen har en sökande rätt att ta del av det som tillförs ett ärende och enligt 17 § ska en part underrättas om alla uppgifter som tillförs ärendet och få tillfälle att yttra sig. Detta är den s.k. kommunikationsplikten som gäller för myndigheter innan de avgör ärenden. Av utlänningslagens 11 kap. 2 § följer att 17 § inte gäller i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd när utlänningsen inte är bosatt eller vistas i Sverige. Skälet till det är praktiska svårigheter och tidsutdräkt. Anknytningsutredningen övervägde om detta skulle ändras i samband med att den tittade på risken för våld och kränkning av utländska kvinnor och anförde följande:

Om SIV:s utredningar angående referenspersonerna blir noggrannare och mer ingående kommer i större utsträckning än för närvarande uppgifter rörande dessa att ingå i materialet. Frågan är om detta bör medföra att kommunikationsplikt införs. Sökanden skulle ju på så sätt kunna få del av uppgifter om referenspersonen som han eller hon inte känner till och i de fall uppgifterna är graverande kanske överväga sin ansökan ytterligare. Vi anser dock att de skäl som anförts för den nuvarande ordningen väger tyngst.

(Anknytningsutredningen s. 205)

Regeringen delade denna bedömning. Den menade också att det inte var aktuellt att myndigheter inhämtade uppgifter som de inte behövde för att fatta beslut för att kunna vidarebefordra detta till sökanden (prop. 1999/2000:43 s. 47).

Utredningens analys

Skälet till att vissa kvinnor som kommer till Sverige med anknytning far illa är att vissa män begår övergrepp mot dessa kvinnor. Vi anser därför att fokus i lagstiftningen inte bara ska ligga på kvinnan utan i hög grad även på anknytningspersonen. Det betyder enligt vår mening att Migrationsverket i ökad utsträckning måste inhämta information om mannen. Av betydelse är att kvinnan måste ha möjlighet att ta del av information om mannen. Vi menar dock sam-

tidigt att denna viktiga information ska tas fram på ett rättssäkert sätt. Vi delar därför det etiska rådets uppfattning om att en handläggare på Migrationsverket inte bör vidarebefordra icke-dokumenterade uppgifter, som att handläggaren känner igen mannen, eftersom felaktigheter då lätt kan uppstå. Vi kan inte heller föreställa oss att en myndighet tar in uppgifter som den inte behöver enbart för att vidarebefordra uppgiften till sökanden, eftersom det skulle äventyra myndighetens objektivitet.

Från kvinnojourer finns uppgifter om män som systematiskt tar kvinnor till Sverige och avslutar förhållandet innan tvåårstiden löpt ut. Förekomsten har bekräftats av Migrationsverket. Verket har på uppdrag av utredningen gått igenom 20 slumpvisa anknytningsärenden för att undersöka om anknytningspersonen även förekom som anknytningsperson i andra ärenden. Migrationsverket har uppgett att vid en genomgång av 20 anknytningsärenden där kvinnan ansökte om förlängt uppehållstillstånd trots att förhållandet brutits förekom anknytningspersonen även som anknytningsperson i andra ärenden i 7 av de 20 fallen. I tre av ärendena har referenten varit referensperson i ett tidigare anknytningsärende. Ett av dessa var ett EES-ärende, eftersom referenten då var EU-medborgare. Det framkommer inget i verkets register som tyder på att dessa tre tidigare förhållandena har brutits på grund av våld eller kränkning. I fyra ärenden har referenten varit referensperson i ett senare anknytningsärende. I ett av dessa ärenden har Migrationsverket låtit den sökande kvinnan ta del av uppgifterna om att referenten dömts för brott mot närstående och låtit henne kommentera denna uppgift.

Vi anser att det är oerhört angeläget att motverka att män systematiskt "importerar" kvinnor till Sverige. Här handlar det inte om seriösa förhållanden utan om ett systematiskt utnyttjande av kvinnor. Dessa kvinnor hamnar i en farlig och utsatt situation i Sverige. Migrationsverkets genomgång indikerar att det inte bara handlar om enstaka män som gör sig skyldiga till detta. Från samhällets sida finns det all anledning att mycket starkt reagera på detta och finna medel för att motverka det. Om fokus läggs på att identifiera de män som systematiskt ägnar sig åt detta, behöver inte de seriösa paren drabbas av en utökad kontroll.

Enligt gällande lagstiftning ska Migrationsverket alltid göra en riskbedömning och en seriositetsprövning vid snabba anknytningar där paret inte är gifta. Vi anser att Migrationsverket vid den prövningen som huvudregel alltid ska inhämta utdrag ur kriminalregistret och utdrag ur polisregistret samt utdrag ur folkbokföringen. Detta

kräver ingen lagändring utan en ändring av praxis som i dag bygger på uttalanden i propositionen om att det krävs särskilda skäl eller anledning till det. Förhållandets seriositet bör förstås inte ifrågasättas om mannen förekommit som anknytningsperson "osedvanligt många gånger" utan så fort han förekommit. Vi anser också att det kan behöva övervägas om utlänningslagens 11 kap. 2 § bör ändras så att det alltid gäller en kommunikationsplikt vid tidsbegränsade uppehållstillstånd. Många har vittnat om att det finns kvinnor som säljer allt de äger för att kunna bryta upp och komma till Sverige. De rättsfall vi har gått igenom visar att det kan vara förenat med stora svårigheter att återvända till hemlandet efter flera år i Sverige. För att kunna fatta rätt beslut är det rimligt att utläningen har tillgång till all information om anknytningspersonen. En allmän kommunikationsplikt leder dock till ökad arbetsbelastning för myndigheterna och därmed till ökade kostnader. Det kan också innebära att det tar längre tid att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vi kommer att återkomma till frågan i kapitel 8.

I debatten framhävs ibland att sådana åtgärder skulle kränka anknytningspersonens integritet. Vi vill inledningsvis påpeka att redan det förhållande att vara anknytningsperson i ett ärende är integritetskränkande, det ligger i sakens natur. Enligt gällande lagstiftning ska det ske en prövning om förhållandet är seriöst. Sedan 2010 ska det ofta även göras en prövning om anknytningspersonens ekonomi, om han kan försörja sig och har tillräcklig stor bostad för sig och utläningen. Det är alltså ingen självklar rättighet att få förena sig med en icke-EU-medborgare i Sverige utan det sker enligt gällande lag. När det gäller kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning har vi kartlagt att det finns en risk för att de far illa. Vi kommer att föreslå åtgärder för att skydda dessa kvinnor. I första hand handlar det dock om att identifiera de män som systematiskt tar kvinnor till Sverige, eftersom det är uppenbart att risken för dessa kvinnor är särskilt hög. Om dessa män kan förhindras att föra hit kvinnor kan man undvika ett lidande för dessa kvinnor och deras barn.

Som framgått ska Migrationsverket enligt gällande lagstiftning inte göra en prövning om risk för våld eller kränkning eller seriositetsprövning för de snabba anknytningarna där paret gift sig. Ett följdproblem blir då att det inte heller är möjligt att inhämta registerutdrag för dessa anknytningspersoner. Detta blir en lucka i lagstiftningen. Vi har ovan under 4.3 ansett att denna lucka måste täppas igen, särskilt för att undvika att de som systematiskt ägnar sig åt att

ta hit kvinnor kan använda sig av detta för att undgå prövning. Detta innebär att antingen ska denna grupp kvinnor undantas från kravet om uppskjuten invandringsprövning eller också bör man fortsättningsvis göra en riskbedömning om våld eller kränkning och en seriositetsprövning även för dessa. Vi menar att det är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet. Om det i framtiden görs en prövning om risk för våld/ kränkning kommer det förstås finnas utdrag i akten. Om lösningen i stället blir att undanta denna grupp från den uppskjutna invandringsprövningen kommer dessa kvinnor med ett omedelbart permanent uppehållstillstånd förbli okunniga om tidigare brottslighet på förhand, men i gengäld ha en starkare ställning med ett permanent uppehållstillstånd.

En slutlig fråga blir om de föreslagna ändringarna är tillräckliga för att identifiera de män som är oseriösa och där risken för att kvinnan kan fara illa är hög. De ändringar vi sammantaget anser bör genomföras är att Migrationsverket vid snabba anknytningar som huvudregel alltid ska inhämta utdrag ur kriminalregistret, polisregistret och utdrag ur folkbokföringen. Genom uppgifterna får myndigheten kännedom om anknytningspersonen dömts för eller misstänkts för ofredandebrott, våldsbrott eller sexualbrott (tredje, fjärde och sjätte kapitlen i brottsbalken) samt om anknytningspersonen varit gift tidigare. Förekomsten av misstanke eller dom om brott bör i normalfallet leda till en utökad riskbedömning och förekomsten av tidigare äktenskap med utlänning till en utökad seriositetsprövning. Den enda information som skulle saknas är om en anknytningsperson endast varit sambo med en utlänning och gjort sig skyldig till våld eller kränkning utan att det polisanmälts. För att ordna detta skulle det därutöver behövas ett register vid Migrationsverket över anknytningspersoner. Som även regeringen vid sin bedömning när det gällde åtgärder mot prostitution och människohandel ansåg är det inte möjligt att med gällande lagstiftningar låta Migrationsverket utföra sökningar. I stället skulle det krävas särskilt tillstånd för att låta Migrationsverket föra ett register, ett slags brottsregister, där dock de registrerade anknytningspersonerna varken skulle vara part vid verket eller nödvändigtvis dömda i domstol. Anknytningsutredningen ansåg att ett sådant register i hög grad är förenat med risker för den personliga integriteten. En slutsats kan vara att de åtgärder vi föreslagit i första hand bör vara tillräckliga för att komma till rätta med de män som systematiskt utnyttjar lagstiftningen. Skulle det senare visa sig att så inte är fallet får därutöver ett särskilt register vid Migrationsverket övervägas.

4.4.3 Samhällsinformation

I proposition 1999/2000:43 föreslår regeringen att

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

(s. 48)

Från Migrationsverket har uppgetts att det togs fram en folder med samhällsinformation, som spreds till utlandsmyndigheterna och delades ut till de sökande. Det är lite osäkert om detta gjordes med anledning av skrivningen i propositionen, men det var för ungefär tio år sedan.

I dag delas inte någon skriftlig information ut på utlandsmyndigheterna i anknytningsärenden. Det som finns är den information Migrationsverket lämnar på hemsidan. Där det t.ex. finns information till den som kommit till Sverige på grund av familjeanknytning och behandlats illa, med länkar till polis och kvinnojourer.

Utredningens analys

Genomgående vittnar kvinnojourer om att de kvinnor som de kommit i kontakt med saknar kunskap om sin ställning i Sverige. Även thailändska ambassaden i Stockholm har vid samtal med utredningen bekräftat detta. Det kommer många thailändska kvinnor till Sverige med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. De får ingen information från den svenska ambassaden i Thailand. Däremot finns det organisationer i Thailand som informerar de thailändska medborgarna om förutsättningarna för utvandring. I Sverige reser även den thailändska ambassadens personal i hela Sverige och håller möten om kvinnors rättigheter i Sverige. Begreppsförvirringen är dock stor när det gäller regelverket, särskilt tvåårsregeln, eftersom den är komplicerad.

Vår slutsats är att det finns ett stort behov av att utlänningen redan på förhand får information om sin ställning i Sverige. Vi kan bara ansluta oss till det förslag regeringen lämnade redan 1999.

4.4.4 I Sverige

När utlänningen kommit till Sverige med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på två år förekommer i nuläget i normalfallet inte längre någon kontakt med Migrationsverket. Av de rättsfall vi tagit del av framgår det dock att det är viktigt att utlänningen innan uppehållstillståndet går ut ansöker om förlängt uppehållstillstånd. Om det inte sker innan det tidigare uppehållstillståndet gått ut kommer personen att vara förhindrad att göra gällande våld eller annan allvarlig kränkning. Det är därför viktigt att utlänningen får del av denna information. Av kapitlet i dess helhet framgår att regelsystemet är komplicerat. För att ta tillvara de möjligheter som finns krävs det mycket goda kunskaper. Migrationsverket förordnar ett offentligt biträde i brutna anknytningar (ärenden där kvinnan tidigare haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd) när det överväger att avslå ansökan och fatta beslut om utvisning. Detta sker normalt efter den muntliga utredningen med den sökande. Om det inte framkommer skäl för att bevilja ansökan under utredningen öppnar verket ett utvisningsärende och tillsätter alltid offentligt biträde. Rätten till offentligt biträde i dessa ärenden framgår av 18 kap. 1 § UtlL, där det står att offentligt biträde ska förordnas i ärenden om avvisning eller utvisning om det inte kan antas att behov av biträde saknas. Det är Migrationsverket som betalar för offentligt biträde med stöd av rätts-hjälpslagen. Det som nu skulle övervägas är om inte rätten till offentligt biträde borde utökas till samtliga fall där utlänningen eller dennes barn gör gällande våld eller kränkning.

I samband med detta tangeras egentligen den mer övergripande frågan om vem som ansvarar för de utlänningar som är i Sverige med uppskjuten invandringsprövning. I nuläget får man av lagstiftningen det intrycket att ingen myndighet ansvarar för dessa utlänningar. Eftersom de bara har tidsbegränsat uppehållstillstånd är deras etablering till Sverige inte klar. I stället verkar det som om det finns en nedärvd historisk syn sedan 1970-talet om att dessa kvinnor är en del av mannen. Mannen ansvarar för en bostad till kvinnan och han används som hennes tolk vid kontakterna med Migrationsverket. Denna syn är förstås föråldrad och inte acceptabel. Vi kommer att i kapitel 8, efter att vi analyserat även andra myndigheters ansvar i kapitel 7, återkomma till denna fråga.

5 Kartläggning

– av pol.mag. Katja Berglund
och doktor Maria Scheffer Lindgren

5.1 Inledning och utgångspunkter för undersökningen

Utredningens uppdrag är att kartlägga kvinnornas situation och att identifiera bristerna i det stöd som de ansvariga myndigheterna lämnar och utifrån det föreslå förbättrade åtgärder. Av direktiven följer att utredningen ska använda sig av tidigare kartläggning, befintlig forskning och egen kartläggning. Utredningen har även inhämtat kunskap från kvinnojourer, Migrationsverket, landstingen, kommunerna, vården och polisen.

En första genomgång visade att det fanns mycket lite material och befintlig forskning på området. Det finns en doktorsavhandling av Grazyna Lenardt från 2008 med titeln *”Invandrarkvinnor” i vägskalet Deras handlingar och val i våldspräglade relationer från ett genuspsykologiskt perspektiv* (Uppsala universitet, Studia Psychologica Upsaliensia 23). Den avhandlingen behandlar dock en betydligt större grupp kvinnor än vad denna utredning avser. Vidare finns det material hos Migrationsverket samt tidigare nämnda rapporter från Roks.

Den utredning som senast såg över lagstiftningen, Anknytningsutredningen, *Uppehållstillstånd på grund av anknytning* (SOU 1997:152), använde sig av befintliga statistiska uppgifter från Statistiska centralbyrån, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Statens invandrarverk (i dag Migrationsverket) och Utlänningsnämndens praxis. Därutöver lät Anknytningsutredningen Statistiska centralbyrån genomföra en intervjuundersökning med 589 kvinnor. Deras slutsats utifrån intervjuundersökningen var att endast 6 procent av kvinnorna i undersökningen hade blivit utsatta för våld (se s. 166). Den

slutsatsen rimmar dock illa med de mer generella undersökningar som gjorts om hur många kvinnor i Sverige som utsätts för våld. Enligt en omfångsundersökning från 2001, *Slagen Dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfångsundersökning* (Brottsoffermyndigheten och Uppsala Universitet), hade 35 procent av de kvinnor som deltog i studien och som hade varit gifta eller sammanboende med en man, utsatts för våld av den tidigare maken/sambo. Av de kvinnor som hade en make/sambo, svarade 11 procent att de blivit utsatta för våld av sin nuvarande make/sambo.

Vår slutsats blev att vi behövde göra en egen kartläggning. Vi bestämde att vi i första hand skulle göra en kvantitativ undersökning. Denna skulle ha till uppgift att ge svar på frågan i vilken omfattning utländska kvinnor och deras barn utsätts för våld och kränkning. Det finns ett stort intresse av att få fram en bild av omfattningen av problemet eftersom det inom utredningen fanns en perception om att det i stora delar av samhället verkar finnas en uppfattning om att det inte handlar om många kvinnor medan det hos en del aktörer på området föreföll finnas en uppfattning om att det handlar om ett tämligen stort antal kvinnor. Vi bestämde att det inte var meningsfullt att försöka nå kvinnorna direkt med ett frågeformulär. Det fanns flera skäl för det. Ett skäl var att ett sådant frågeformulär i värsta fall skulle kunna vara farligt för kvinnorna. Som vi anförde ovan finns det i dag kunskap om att mörkertalet kan vara stort i en sådan undersökning. Vi tror att detta skulle kunna gälla särskilt för utländska kvinnor som kan ha språksvårigheter. Därtill kom att vi misstänkte att det fanns få offentliga platser där vi kunde möta kvinnorna, utan vi skulle behöva vara hänvisade till att kontakta dem i deras bostad. Vi ansåg det särskilt viktigt att inte ytterligare belasta frågan om denna grupp kvinnor med missvisande undersökningar.

I stället bestämde vi oss för att göra en omfångsundersökning med utgångspunkt från i vilken omfattning myndigheter och andra möter dessa kvinnor och barn.

För att kartlägga antalet kvinnor beställdes en kvantitativ undersökning som skulle genomföras genom att använda webbenkäter. Utredningens tidsmässiga och ekonomiska resurser hade betydelse för hur den kvantitativa undersökningen skulle genomföras. Inledningsvis konstaterades att det skulle komma att bli mycket svårt att få fram en exakt bild. Ett första problem att förhålla sig till var att mörkertalet är stort. Ett annat är att enkätundersökningar är svåra att genomföra. Utredningen gav integrationsstrategen Katja Berglund i

uppdrag att med stöd av forskaren Maria Scheffer Lindgren genomföra och sammanställa enkätundersökningen. Detta kapitel bygger på deras rapport. Därutöver skulle denna omfångsundersökning kompletteras med en kvalitativ undersökning, djupintervjuer med utsatta kvinnor för att spegla komplexiteten, se kapitel 6.

5.2 Syfte, precisering av frågeställningar, urval samt metoder för datainsamling

Syftet med enkätundersökningen var att samla in primärdata för att få en bild av antalet kvinnor som utsätts för våld och kränkning efter att ha beviljats tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning. Vidare ville vi få uppgifter om hur många barn kvinnorna har, vilket land de kommer ifrån samt vart kvinnorna hänvisas för hjälp och stöd. Vi beslutade oss för att välja ut aktörer som i sin verksamhet kunde tänkas möta dessa kvinnor. De aktörer som valdes ut var kommunal socialtjänst, polismyndigheter, akut-mottagningar inom sjukvården samt ideella kvinnojourer och brotts-offerjourer. Till dem sammanställde vi ett frågeformulär. Att respondenterna skulle göra en uppskattning bakåt i tiden av de kvinnor de mött från denna målgrupp kändes inte tillförlitligt. Istället valdes en mätperiod på tre månader, den 1 januari till och med den 31 mars 2012, under vilken respondenterna förväntades registrera kvinnor från målgruppen de mött i sin verksamhet. Urvalet av verksamheter gjordes mot bakgrund av vad som framkommit i tidigare forskning på området mäns våld mot kvinnor. Då det av resursmässiga skäl inte var genomförbart att göra en totalundersökning, valdes några län ut. Urvalet av län gjordes icke-slumpmässigt utifrån en geografisk spridning samt utifrån en representation av storstads- och glesbygdslänsindelning. Urvalet av glesbygdslän var bortsett från kriteriet geografisk spridning, slumpmässigt. De län som valdes ut var Västernorrland, Gävleborg, Värmland, Stockholm samt Skåne. Stickprovsstorleken ansågs med dessa län vara tillräcklig för att få en representativ bild av läget i landet.

Enkäten skickades ut till 243 personliga e-postadresser. I de utvalda länen finns sammanlagt 92 kommuner, av Sveriges 290 totalt. Det innebär att cirka en tredjedel av landets socialtjänster nåtts av enkäten. Vad gäller större städer har enkäten gått ut till olika verksamheter eller stadsdelsförvaltningar inom socialtjänsten. Eventuell samordning av svaren har varit upp till respondenter att bestämma.

Samtliga kvinnojourer i de utvalda länen har ombetts delta. Totalt har 70 kvinnojourer blivit tillsända enkäten. Dessutom har ett mindre antal brottsofferjourer som bedriver kvinnojoursliknande verksamhet fått enkäten. Landstingets akutmottagningar kontaktades antingen genom verksamhetsledaren eller genom en av landstinget utsedd samordnare. Totalt fick 25 akutmottagningar enkäten, däribland en privat aktör. Inom polismyndigheterna har 15 personer fått enkäten genom sin personliga e-postadress. Personen som har kontaktats har antingen uppmanats skicka enkäten vidare till övriga inom myndigheten som kan tänkas handha ärenden där dessa kvinnor kan komma att synas, alternativt själv ansvara för att enkäten fylldes i inom myndigheten. Innan enkäten sändes ut skickade utredningens ordförande, landshövding Eva Eriksson, ut ett brev med information om kartläggningen till Sveriges Kommuner och Landsting samt till länspolismästare i de utvalda länen.

Frågorna var sju till antalet, förutom en inledande beskrivning. Enkäten i sin helhet finns som bilaga 4. Frågorna utformades enligt nedan:

1. Inledande beskrivning av utredningen och syftet med enkätundersökningen.
2. "Vilken verksamhet arbetar du i?"
3. "I vilket län är du verksam? Om risk att röja kvinnornas identitet föreligger kommer denna fråga inte att redovisas specifikt i undersökningen."
4. "Hur många kvinnor inom målgruppen har du anledning att anta att du stött på under perioden 1 januari 2012–31 mars 2012?"
5. "Hur många barn har kvinnorna inom målgruppen? Inte per kvinna utan antal barn totalt, boende med henne i Sverige (dvs. inte de barn som bor kvar i hemlandet). Dagens forskning påvisar att det är lika skadligt för barn att uppleva hot och våld mot sin anknytningsperson som att själv utsättas. Därför söker vi det totala antalet med denna fråga."
6. "Vart hänvisar ni kvinnor och/eller barn inom målgruppen för vidare stöd och hjälp?"
7. "Från vilket land uppger kvinnorna inom målgruppen själva att de kommer?"

8. "Vi är intresserade av dina erfarenheter. Vi är tacksamma om du vill delge oss dina synpunkter eller reflektioner gällande kartläggningen!"

Vid utformningen av frågorna var det angeläget att hålla nere antalet frågor men samtidigt få svar på det som utredningen förväntas redovisa. De två inledande frågorna ställdes i syfte att få svar på vilken verksamhet respondenten arbetar i respektive vilket län denne är verksam i. Frågan om hur många kvinnor respondenten mött utformades brett. Då kvinnorna enligt rådande kunskapsläge ibland inte berättar om sin våldsutsatthet valdes utformningen "Hur många har du anledning att anta." Detta för att omfatta kvinnor som inte själva berättar om sin situation. "Anledning att anta" kräver någon form av indicier vilket borde utesluta rena gissningar från respondentens sida. Frågan om hur många barn kvinnan har, utformades så att den omfattar barn som kvinnan bor med. Detta för att få en bild över antal barn som kan tänkas bevittna våld i dessa hem. I de fall kvinnan inte berättat hur många barn hon har, förväntades respondenten lämna frågan obesvarad. Vart kvinnorna hänvisas för hjälp och stöd, förväntades ge data för att belysa var resurser för att möta dessa kvinnor bör finnas. För att få en uppfattning om vilka nationaliteter kvinnorna har, ställdes en fråga med formuleringen "Vilket land uppger kvinnorna själva att de kommer ifrån?" Om inte kvinnorna har berättat vilket land de kommer ifrån kan det tänkas att respondenten frågat eller gissat det. Detta skulle kunna anses bygga på fördomsfulla antaganden. Skulle så vara fallet är det inte något som äventyrar resultatet av enkätundersökningen.

Det kunde konstateras att det inte var möjligt att skicka enkäten till i förhand utvalda respondenter, med personliga länkar. Det skulle kräva mer resurser. Därför skickades enkäten med foljebrev till verksamheter och i första hand ansvariga, vilka sedan om de inte själva ansåg sig vara ansvariga, ombads skicka enkäten vidare till den eller de i verksamheten som möter kvinnorna. E-postadresser till tänkbara respondenter från utvalda verksamheter i utvalda län togs fram dels genom att kontakta kvinnofridssamordnare på länsstyrelserna i de utvalda länen. De delade med sig av sina e-postadresslistor gällande kvinnofridsnätverk. Dessa nätverk omfattar de verksamheter som utpekats som respondenter i denna undersökning. Adresslistorna kompletterades med några aktörer som saknades, däribland några socialchefer samt verksamhetsansvariga för några akutmottagningar. Enkäten skickades därefter ut till personliga e-

postadresser. Med enkäten skickades ett foljebrev som förklarade syftet med kartläggningen samt vad som förväntades av respondenten. Framför allt beskrevs att respondenten förväntades föra statistik av ärenden under den utvalda mätperioden. För att underlätta för respondenten skickades enkäten i Word-format som bifogad fil för utskrift. I brevet beskrevs också tips på hur verksamheter med multipla dataregistrerare kunde gå tillväga. Vidare beskrevs hur respondenten efter datainsamling förväntades föra in data i en webbenkät. Länk till webbenkät fanns med i meddelandet. När e-posten skickades var det ett tiotal meddelanden som studsade tillbaka. Några av de adresser som studsade berodde på att namnet var felstavat, några hade slutat och någon hade semester. Samtliga dessa problem åtgärdades. Det visade sig problematiskt att skicka både bilaga och länk i ett e-postmeddelande till några av polismyndigheterna, men det problemet löstes genom att skicka separata meddelanden med info. Samtliga meddelanden skickades iväg som hemliga kopior, det vill säga som anonyma för övriga respondenter. En påminnelse skickades iväg en månad efter första meddelandet. Därefter skickades en påminnelse några dagar innan sista dag för inlämning samt en påminnelse till polismyndigheterna sista dagen för inlämning.

Under tiden för datainsamling har flera av respondenterna, både per telefon och per e-post, uttryckt hur viktigt det är att kartlägga denna grupp kvinnor. Under tiden för datainsamling har även ett antal frågor inkommit från respondenter. Frågorna har varit motiverade. En problemställning har varit hur man i denna kartläggning undviker dubbel- eller multipelregistrering av samma kvinna hos olika verksamheter. Svaret på den frågan har varit att det inte är säkert det inte sker. De resurser denna kartläggning haft har inte möjliggjort kodade svar. Dock kan man säga, utifrån den forskning som finns på området, att kvinnor som utsätts för våld och kränkning har en låg benägenhet att söka hjälp och stöd. En annan fråga som ställts ett antal gånger är om kvinnor som söker hjälp under mätperioden men som har permanent uppehållstillstånd ska räknas med i datainsamlingen. Svaret har varit att kvinnor som kommit med anknytning till män bosatta i Sverige och som fortfarande har problem som härrör från detta bör tas med om de söker hjälp och stöd under mätperioden. I enkäten har sista frågan lämnats som en öppen fråga med möjlighet att kommentera undersökningen.

5.3 Resultat

Då spridningen av enkäterna baserats på ett antagande om att den som får den tillskickad sig, antingen ska svara själv eller se till att den som möter kvinnorna ska svara, är det svårt att ange det exakta antalet möjliga respondenter. Om man utgår ifrån att 243 är en siffra som indikerar hur många verksamheter inom utvalda län som berörs, uppgår svarsfrekvensen på basen av antalet respondenter på första frågan i enkäten, det vill säga 157 stycken, till drygt 60 procent. Det är mer sannolikt att tro att svarsfrekvensen ligger på cirka 50 procent mot bakgrund av att enkäten spridits vidare i viss utsträckning. Det är en normal eller till och med relativt god svarsfrekvens om man ser till i vilken utsträckning webbenkäter brukar besvaras. Det tyder på att det finns ett engagemang för frågan, vilket bekräftas av kommentarer och de kontakter som tagits av respondenter under utredningstiden.

Den första frågan som handlar om vilken verksamhet respondenten arbetar i stämmer i relativ svarsfrekvens överens med hur utskicket gått ut. En övervägande majoritet, drygt 62 procent av alla som svarat, arbetar inom socialtjänsten. Om svarsfrekvensen räknas på basen av antal i utskick når socialtjänsten en svarsfrekvens på 74 procent. Sannolikt är att enkäten spridits vidare, men det är även känt att några verksamheter haft en ambition att samordna sina svar. Svar har inkommit mycket sent från polismyndigheterna. Det tyder på att enkäten inte spridits i den utsträckning som var önskad, men det har även inkommit sena synpunkter från polismyndigheterna om att länken till webbenkäten inte gått att öppna i myndigheternas datorer. Drygt 5,5 procent av svaren har inkommit från polismyndigheter. Om man räknar ut en svarsfrekvens som baserar sig på antal i utskick ligger polismyndigheterna på en svarsfrekvens av 67 procent. Dock låg de lågt i antal gällande utskick när utskicket gick till kontaktpersoner som förväntades sprida enkäten vidare. Det har inkommit uppgifter från ett fåtal respondenter om att enkäten skickats vidare och att det är enheter med inriktning våld mot kvinnor som har svarat. Cirka 25 procent av dem som svarat arbetar i en kvinnojour eller brottsofferjour och drygt sju procent inom akutsjukvården. Om svarsfrekvensen räknas på basen av antal i utskick når kvinnojouren, inklusive brottsofferjourer, en svarsfrekvens på 53 procent. Ett antal kvinnojouren har hört av sig och meddelat att de arbetar med verksamhet riktad till flickor eller med annan särskild inriktning och att de således inte kommer att svara

på enkäten. Svarsfrekvens från landstingen ligger på 44 procent. Det har inkommit synpunkter från akutmottagningarna om att de har en arbetsbelastning och situation som gör att det är mycket svårt att svara på den typen av enkäter, samtidigt som de belastas med otaliga enkäter. Vidare har det inkommit synpunkter om att de inte har möjlighet att fråga patienterna så att de skulle kunna svara på frågorna i denna enkät.

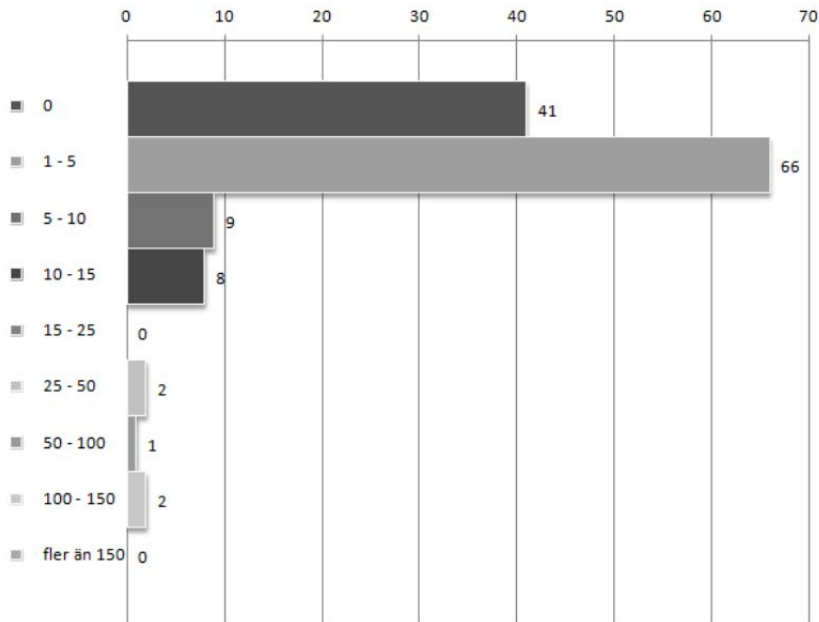
Av svaren sett utifrån länsfördelning kan det kort konstateras att det inte finns några större avvikelser.

Frågan om hur många kvinnor inom målgruppen respondenten har registrerat under en tremånadersperiod har besvarats av 129 stycken. Om man utgår ifrån de 129 som svarat på frågan, har 41 stycken (32 procent) svarat att de inte har haft något ärende inom mätperioden. Sextiosex respondenter (51 procent) har svarat att de mött 1–5 kvinnor ur målgruppen under mätperioden. Nio stycken har svarat att de registrerat 5–10 kvinnor ur målgruppen, åtta att de registrerat 10–15 kvinnor, två att de mött 25–50 kvinnor, en 50–100 kvinnor samt två har svarat att de mött 100–150 kvinnor under mätperioden. Detta ger att ungefär 68 procent av dem som svarat har haft ett eller flera fall under tre månader i de fem län innefattande 92 kommuner som datainsamlingen omfattar. Antal kvinnor illustreras i diagram 1 nedan. Av resultatet framgår att respondenterna sammantaget kommit i kontakt med som allra minst 491 kvinnor ur målgruppen under tidsperioden. Denna siffra har räknats ut genom att utgå ifrån det lägsta antalet i varje intervall. Det finns anledning att anta att siffran de facto är högre, eftersom siffran om man utgår ifrån antagandet att varje respondent har data som överensstämmer med den högsta siffran i intervallet ger ett antal på 1 040 kvinnor.

Diagram 1 Antal kvinnor

Hur många kvinnor som kommit till Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd på anknytning till en svensk man och som blivit utsatt för våld och kränkning hade verksamheterna anledning att anta att de stött på under perioden 1 januari 2012–31 mars 2012?

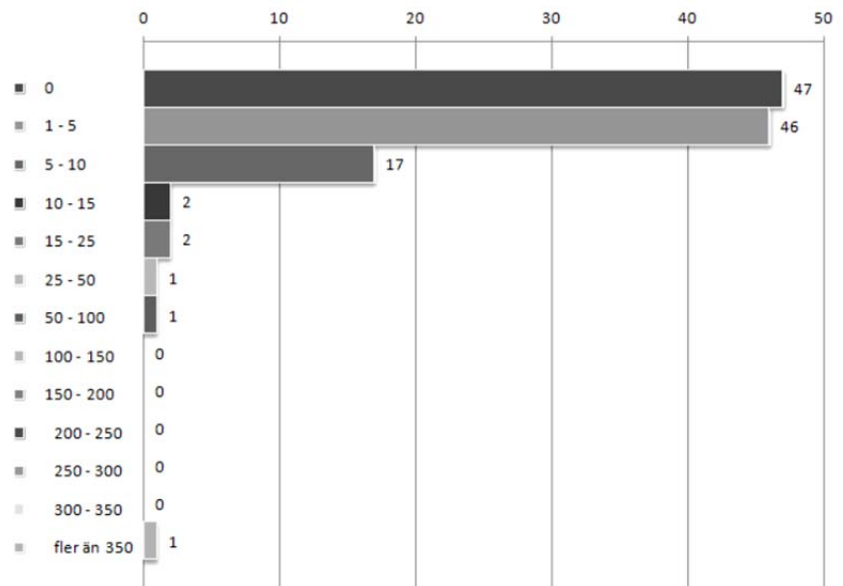
Diagram 1: Antal kvinnor



På frågan om hur många barn kvinnorna inom målgruppen har boende med sig i Sverige uppgav 47 (40 procent) respondenter att de har noll barn. 46 (drygt 39 procent) svarade att de har 1–5 barn, 17 stycken svarade 5–10 barn och sju respondenter svarar att det handlar om fler än 10 barn. Nära 60 procent av dem som svarat uppgav att kvinnorna de möter har barn. Hur många barn som kan tänkas bevittna våld illustreras i diagram 2 nedan. Resultatet visar att det rör sig om åtminstone 606 barn. Om svaret på över 350 barn är att betrakta som onormal avvikelse handlar det om minst 256 barn. Om uträkningen grundas på den högsta siffran i intervallen uppgår antalet till 980 barn.

Diagram 2 Antal barn

Fördelning av svar på frågan om hur många barn kvinnorna inom målgruppen har? Inte per kvinna utan barn totalt, boende med sig i Sverige.



Kvinnorna hänvisas till samtliga verksamheter som omnämns i enkäten för vidare råd och stöd. Därtill har några av respondenterna skrivit att man även hänvisar till advokat, SFI och vandrarhem. Socialtjänsten och kvinnojourerna utmärker sig som de man hänvisar kvinnorna till i flest fall. Socialtjänsten hänvisar i hög grad till andra verksamheter inom socialtjänsten. Många hänvisar även till polismyndigheterna.

Beträffande frågan om vilket land kvinnorna kom ifrån gav det en bild av en bred geografisk spridning. När det gäller de som svarat 0–5 är det främst Irak, Thailand och världsdelen Afrika som utmärker sig. Detta illustreras i diagram 3. Länder som förefaller utmärkt sig är Iran, Brasilien, Irak, Kosovo och Mongoliet. Detta om man ser till länder som förekom på högre numerär i svarsalternativen. En illustration fås i diagram 4.

Diagram 3 Antal respondenter som svarat 0–5 på respektive svarsalternativ.

Vilket land uppgav kvinnorna som verksamheterna mött under mätperioden att de kom ifrån? (Kvinnor som kommit till Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd på anknytning till en svensk man och som blivit utsatt för våld och kränkning.)

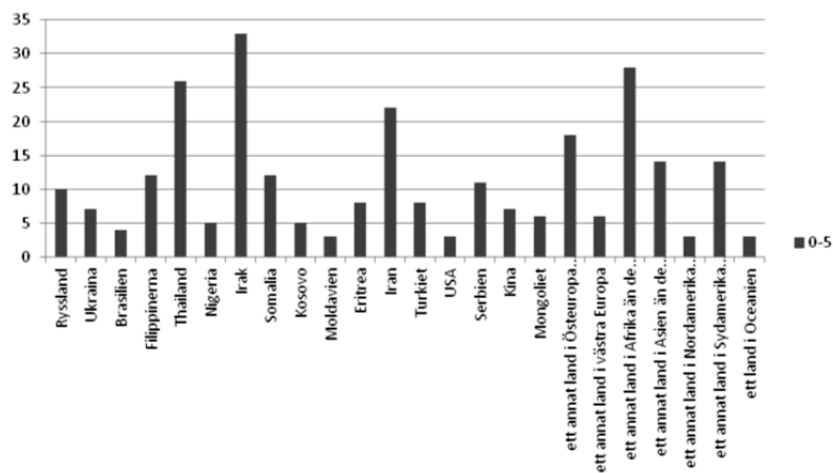
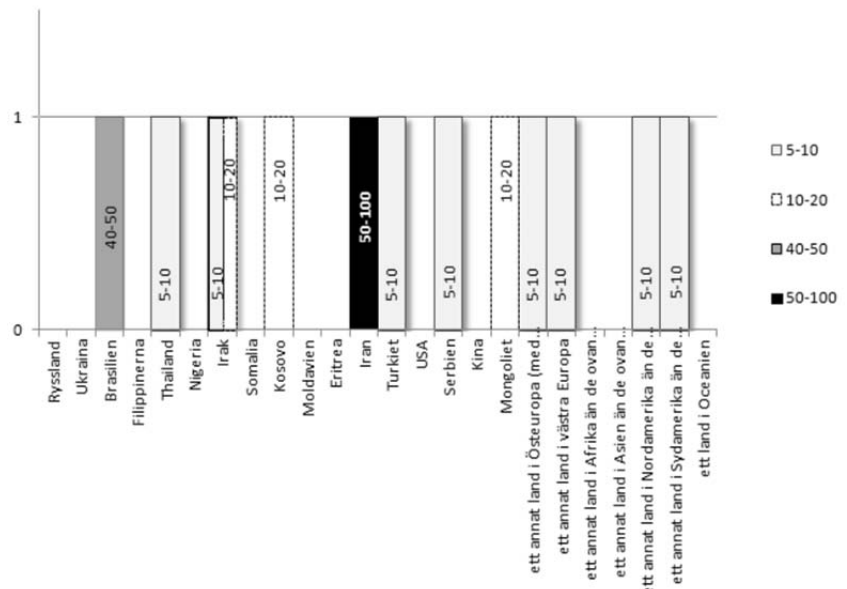


Diagram 4 Svar på frågan, från vilket land uppger kvinnorna att de kommer från? Fördelat på länder som förekommer i svar över 5–10 kvinnor. Skalan 0–1 avser antalet respondenter.

Vilket land uppgav kvinnorna som verksamheterna mött under mätperioden att de kom ifrån? (Kvinnor som kommit till Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd på anknytning till en svensk man och som blivit utsatt för våld och kränkning.)



5.4 Analys öppen fråga

Femtiofem av respondenterna har besvarat den öppna frågan som ställdes sist i enkäten. För flera av respondenterna besvarades frågan genom att i korthet ange att de inte hade haft kontakt med någon kvinna ur målgruppen under aktuell period. I några av svaren angavs att det inom verksamheten inte funnits tid eller möjlighet att föra denna statistik. Det uttrycktes från vissa att mätperioden borde ha varit längre. Av svaren framgår emellertid att ett flertal av respondenterna ansåg att det finns ett stort mörkertal på området, att metoder för att uppmärksamma och stötta kvinnorna ur denna grupp behöver utvecklas och att det är bra och angeläget att en kartläggning genomförs. I ett av svaren angavs hur utsatta dessa kvinnor är, hur de flyttas runt på olika boenden och hur ”spretig” handläggningen är. En respondent skrev:

Det är verkligen bra att detta ses över då det är många som far illa i sina relationer.

En annan uttryckte:

Ytterst troligt att detta är en dold grupp som vi inte ser, metoder och strategier behöver utformas för att nå gruppen ifråga.

Om orsakerna till det mörkertal som anses finnas på området uttrycktes i ett av svaren så här:

Finns ett stort mörkertal eftersom kvinnorna inte vågar ta kontakt och många gånger inte vet om att det finns hjälp, samt att de inte kan svenska.

Flera av svaren berörde också problematiken med tvåårsregeln och att både verksamhetspersoner och kvinnorna upplever en osäkerhet kring bedömningen av denna:

....många kvinnor vågar inte chansa utan försöker hålla sig vid liv trots det våldsamma äktenskapet. Vi vågar inte lova kvinnan att hon har tillräckliga skäl...

... och man anser att det är sällan som alla skäl för att få stanna i Sverige är uppfyllda och att Migrationsverket inte verkar bry sig om vilka risker det kan innebära för kvinnan att bli utvisad.

I svar från personer verksamma inom sjukvården framgår att mörkertalet anses vara stort och att det inte alltid framkommer på en akutmottagning vad som är orsaken till besöket. I ett svar angavs:

På akutmottagningen finns inte tiden att ingående samtala med en enskild patient. Omöjligt att kartlägga dessa kvinnor om man inte är friställd från ordinarie arbete.

Några av respondenterna beskrev också att man i sin verksamhet även möter kvinnor boende i Sverige som blir bortgifta med män från sina hemländer, att det istället är männen som kommer till Sverige på grund av anknytning till kvinnan och att de efter ankomsten till Sverige utsätter kvinnorna för olika former av våld. I ett av svaren uttrycktes:

Under den aktuella tidsperioden har vi haft två kvinnor som tvingats bo här sedan de av sin familj (och släkt i hemlandet) tvingats "gifta hit" män från hemlandet. Det vill säga, det är männen som kommit till Sverige på anknytning till kvinnor som bor här. Kvinnorna har sedan misshandlats, och i ett fall även barn misshandlats. Båda kvinnorna (och

männen) är från Afghanistan. Vi ser detta som ett växande problem som sällan uppmärksammas.

I flera av svaren uttrycktes ett behov av bättre information om det svenska regelverket och samhället till denna grupp kvinnor. I ett av svaren beskrevs att trots att dessa kvinnor ofta har få kontakter i det svenska samhället är uppfattningen att de är kapabla kvinnor som försöker förbättra tillvaron för sig och sina barn. En respondent angav att allt för lite hänsyn tas till barnen i detta sammanhang.

5.5 Diskussion

Oavsett enkätundersökningens begränsningar visar resultaten på allvariga och omfattande problem och att det rör sig om tusentals utsatta kvinnor och barn per år.

Resultatet av enkätundersökningen med en svarsfrekvens på cirka 50 procent visar att det som lägst är cirka 500 och som högst cirka 1 000 kvinnor som har varit i kontakt med de tillfrågade verksamheterna under datainsamlingsperioden och att det finns ett stort antal barn till dessa kvinnor, åtminstone 606 stycken. Kvinnorna hänvisas till de i undersökningen tillfrågade verksamheterna för vidare råd och stöd, dock i högst utsträckning till verksamheter inom socialtjänsten. Av resultatet framgår också att kvinnornas ursprungsländer ger en bild av en bred geografisk spridning. Av den öppna frågan framgår att mörkertalet tros vara stort, att undersökningar på området välkomnas och att metoder för hur man kan uppmärksamma och stötta dessa kvinnor och barn behöver utvecklas.

Resurserna för denna undersökning har varit begränsade. Resultatet ger dock en fingervisning om problemet och visar otvetydigt att problemet för kvinnor som utsätts för våld och kränkning efter att ha sökt uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning är omfattande och att ett stort antal barn bevittnar detta våld. Om man dessutom ställer resultatet i relation till hela landet, till ett helt år och i relation till svarsfrekvens så kan man anta att det handlar om flera tusen utsatta kvinnor och barn i Sverige varje år. Till det kommer att det enligt mottagarna finns ett stort mörkertal.

Det finns en möjlighet att samma kvinnor registrerats hos flera av de i undersökningen deltagande verksamheterna. Enligt rådande forskningsläge utmärker sig dessa kvinnor inte för att vara frekventa besökare i de aktuella verksamheterna. Snarare är det troligt att de

flesta kvinnor inte ger sig till känna. Därför gör vi bedömningen att det inte påverkat resultatet i större utsträckning.

Det inkom färre svar på frågan om hur många kvinnor man stött på än på frågan om vilken verksamhet man tillhör, det vill säga hur många som besvarat enkäten. Det kan te sig märkligt men skulle kunna tyda på att de som inte gått vidare och besvarat hela enkäten inte har haft några ärenden under mätperioden. Det kan också vara så att det är några som gått in och börjat fylla i enkäten men som har avbrutit och senare börjat från början. Utskick till specifika respondenter skulle i detta fall ha gett ett mera tydligt resultat. Det hade förväntats fler svar från polismyndigheten genom att enkäten skulle spridas vidare från kontaktperson i utskick. Det ter sig dock anmärkningsvärt att få svar inkommit från polismyndigheten. Anledningen till detta går ej att utläsa utan en djupare analys.

På frågan om hur många kvinnor man mött under mätperioden svarar två verksamheter att de kommit i kontakt med mellan 100 och 150 kvinnor. Vid en närmare granskning framkommer att det är två kvinnojourer i storstadsregioner, vilket kan tänkas vara en förklaring till det höga antalet kvinnor.

En brist i enkäten var hur svarsalternativen var fördelade gällande frågan om vilket land kvinnan uppgav sig komma ifrån. Det första alternativet var 0–5. Att en respondent som har fört in data på en kvinna skulle gå in på ett specifikt land och registrera något är osannolikt om det inte finns data för det landet. Antalet svar totalt samt att vissa länder eller världsdelar har så få som tre svar, indikerar även det att respondenter som inte samlat data avseende minst en kvinna, har låtit bli att svara. Det kan dock inte uteslutas att det skett i något av svaren. Dessa svar ger dock en bild av vilka länder kvinnorna kommer ifrån.

Både genom frågor under tiden för datainsamling och genom den öppna frågan i enkäten har det framkommit att det från sjukvården har varit problematiskt att lämna svar på grund av arbetsituationen, vilket förstås är beklagligt. Vidare har sjukvården haft synpunkter på frågornas art då de upplever att det är svårt att ställa dessa frågor till patienter. Av detta framgår att man särskilt inom sjukvården behöver utveckla metoder för att upptäcka och bemöta dessa kvinnor och barn. Mona Lindqvist leg. psykolog, leg. psykoterapeut, specialist i klinisk psykologi vid Centrum för Traumatisk Stress vid Landstinget i Värmland och forskare vid Karlstads universitet känner till denna utredning. Hon har utifrån sina kliniska erfa-

renheter genom en särskild text till utredningen formulerat följande för att ytterligare belysa hur komplex barnens situation kan vara:

I egenskap av psykoterapeut på Centrum för Traumatisk Stress Lands-tinget i Värmland, kommer jag i kontakt med både vuxna och barn som är svårt traumatiserade. Jag kan se ett ökat antal traumatiserade barn som kommit till Sverige i samband med att deras mödrar kommit på anknytning till en i Sverige bosatt man. Jag har inte gjort någon systematisk kartläggning, mina uttalanden baserar sig på de iakttagelser jag gjort i mitt kliniska (behandlings)arbete. Barnen, både flickor och pojkar, beskriver olika former av övergrepp som de blivit utsatta för i Sverige av moderns partner och där modern varit oförmögen att skydda sina barn. Det handlar om allt från aga till fysisk misshandel, psykiskt våld där barnet får utstå nedlåtande och föraktfulla anmärkningar om sig själva, sina syskon och sin mor. Att bli kallad 'horunge' hör inte till ovanligheterna. Att barnen har tvingats utföra tjänster, som kan ses som sexuellt utnyttjande, förekommer också. I barnens berättelser, om sin vardag, finns bl.a. situationer där de tvingas titta på porr tillsammans med de vuxna, klä av sig nakna framför moderns partner och andra former av utnyttjande av barnets utsatta position. Barnen har många gånger inte sett andra alternativ än att ställa upp på den vuxnes önskan då en vägran inte bara lett till ett straff utan också utebliven 'förmån' i form av t.ex. ett par nya gym-paskor. Eftersom en mycket liten del av barnen till dessa kvinnor kommer till psykiatrin kan man förmoda att det finns ett stort mörkertal av barn som far illa och som utnyttjas. Antalet barn som på detta sätt dras in i människohandel och sex mot ersättning kräver en större uppmärksamhet, kartläggning och intensi-vare åtgärder.

Det har under tiden för undersökningen framkommit en mycket komplex problematik och att det inte finns en enkel bild. Det kan handla om kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning till en svenskfödd man, eller att kvinnan kommer till Sverige på grund av anknytning till en man som bor i Sverige men som har samma ursprungsland som kvinnan.

Möjligen kan man av antalet länder som finns representerade i statistiken om varifrån kvinnorna kommer, kunna dra slutsatser om att det speglar hur flyktigmottagandet har sett ut de senaste åren. Av den öppna frågan i enkäten framkom också att det dessutom kan handla om kvinnor boende i Sverige som blir bortgifta med män från deras ursprungsländer, där det istället är männen som kommer till Sverige på grund av anknytning. Detta anges som ett icke tillräckligt synliggjort problem. Som forskaren Monica Burman belyser i kapitel 3, om så kallade internationella äktenskap är det bland svenska män som ingår internationella äktenskap vanligast att de

gifter sig med kvinnor från Sydostasien och Östeuropa, vilket eventuellt bekräftas av denna enkätstudie och förklarar de förhållandevis höga siffrorna avseende till exempel Thailand och Östeuropa. Denna enkätstudie har inte lagt någon fokus på männen. Det skulle vara intressant och av vikt att ta reda på mer om vilka männen till dessa kvinnor är. Fler studier och undersökningar behövs därför på området även avseende männen.

Det är uppenbart att det behövs ökade kunskaper genom fler utredningar och forskning på området samt ytterligare resurser, handlingsstrategier och samverkansformer för samtliga verksamheter som kommer i kontakt med utsatta kvinnor och barn.

6 Djupintervjuer

– av doktor Maria Scheffer Lindgren

6.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera förekomsten av hot och våld. För att få en djupare förståelse av kvinnornas erfarenheter och situation gjordes inom ramen för utredningens uppdrag fyra stycken kvalitativa djupintervjuer. En lågt strukturerad intervjuguide med öppna frågor användes för att ge intervjupersonerna möjlighet att fritt berätta om sina upplevelser och känslor (Trost (2005), *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur). Det gjordes en intervju med varje kvinna på fyra olika orter i Sverige. Kontakt med intervjupersonerna erhöles via ideella kvinnojourer samt via ett politiskt parti. Varje intervju varade mellan 2,5 och 3 timmar. En av intervjuerna genomfördes med hjälp av auktoriserad tolk. Samtliga intervjuer spelades in efter godkännande från informanterna. Efter de genomförda intervjuerna analyserades de utifrån en form av kvalitativ innehållsanalys som i korthet innebär att det vid en genomlysning av de inspelade intervjuerna gjordes anteckningar, kodningar och kategoriseringar vilket så småningom ledde fram till vissa centrala teman (Hsieh & Shannon (2005) Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research* 15, 1277–1288). Intervjustudien genomfördes i enlighet med gängse riktlinjer gällande humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning (Vetenskapsrådet (2002), *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*).

Tre av de kvinnor som intervjuades är födda i utomeuropeiska länder. En av kvinnorna är född i ett europeiskt land, dock ett land utanför EU. Kvinnornas ålder var vid tidpunkten för intervjuerna mellan 29 och 44 år. Tre av kvinnorna har barn, två av dem med anknytningspersonen. Männens ålder var vid samma tidpunkt mellan

35 och 60 år. Två stycken av männen är födda i samma land som kvinnorna men har bott i Sverige i många år, den ena med permanent uppehållstillstånd, den andra med svenskt medborgarskap. Två av männen är födda i Sverige.

6.2 Resultat

Inledningsvis görs en kort presentation/fallbeskrivning för varje intervjuperson benämnda med bokstäverna A, B, C och D. Därefter följer en samlad resultatpresentation av de fyra intervjuerna utifrån ett antal teman; *Mötet med mannen*, *Flytten till Sverige*, *Våldet*, *Uppbrottet*, *Barnen*, *Mötet med myndigheter och andra institutioner*, *Vad som har upplevts som det allra svåraste samt Framtiden*.

6.2.1 Fallbeskrivningar

A

Kvinnan kom till Sverige 2004 med turistvisum via annat land än Sverige. Mannen ifråga var född i samma land som kvinnan. Hon träffade honom när han var på besök i ursprungslandet. De blev ett par under mannens andra besök där då de tillbringade två månader på semester tillsammans. Hon blev så småningom mycket förälskad. Därefter reste hon till honom i Sverige. Efter ankomsten till Sverige hamnade hon i en slavliknande situation och blev förhindrad av mannen och hans familj att ta reda på de regler som gäller i Sverige och vilka möjligheter hon hade att stanna i Sverige på ett lagligt sätt. Kvinnan födde ett barn med mannen ett antal år senare. Hon har, efter separation från mannen på grund av grovt fysiskt våld, sökt uppehållstillstånd i ett par omgångar, ena gången av asylskäl och andra gången för barnets räkning, men har fått avslag varje gång. Vid det första beslutet blev kvinnan uppmanad att åka tillbaka till ursprungslandet och söka uppehållstillstånd i Sverige därifrån. Hon har dock av flera skäl sett det som omöjligt. Vid tidpunkten för intervjun hade hon ensam vårdnad om deras gemensamma barn. Hon har under tiden för denna utredning fått ett utvisningsbeslut från Migrationsöverdomstolen och har, efter att ha bott i Sverige i åtta år, varit tvungen att återvända till sitt ursprungsland tillsammans med sitt barn.

B

Den här kvinnan kom till Sverige 2009. Mannen ifråga var född i samma land som kvinnan men hade bott i Sverige i tio år och har svenskt medborgarskap. Hon träffade honom när han var på besök i ursprungslandet, enligt kvinnan för att finna en kvinna att gifta sig med. De gifte sig redan efter en månads bekantskap. Mannen var våldsam mot henne redan innan flytten till Sverige. Hon ansåg att hon inte hade något val som gift och flyttade med mannen till Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd. Mannen bedyrade att allt skulle bli mycket bättre bara de kom hit. Redan efter drygt ett år i Sverige som gifta pratade de om att skilja sig. Kvinnan mådde mycket dåligt både fysiskt och psykiskt på grund av allt våld och bråk. Kort därefter försvann mannen ur hennes liv och hon har inte hört av honom sedan dess. Hon har förstått att han av någon anledning återvänt till ursprungslandet. Han har där via domstol utverkat ett beslut om att hon måste återvända dit. De anses fortfarande gifta enligt det landets lag trots att kvinnan ansökt om skilsmässa i Sverige. Kvinnan har nu etablerat sig i Sverige med fast arbete och (tillfällig) bostad och väntar på besked om fortsatt uppehållstillstånd.

C

Intervjupersonen kom till Sverige 2009 med sitt minderåriga barn. Hon fick kontakt med den svenskfödda mannen via internet. Mannen var och hälsade på kvinnan i hennes dåvarande hemland ett flertal gånger och kvinnan var och hälsade på mannen i Sverige en gång innan de till slut bestämde sig för att gifta sig i kvinnans hemland och sedan flytta till Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd för kvinnan. Redan en vecka efter ankomsten till Sverige, relativt isolerade ute på landsbygden, blev både hon och barnet utsatta för både fysiskt och psykiskt våld. Kvinnan blev även utsatt för sexuellt våld. Både hon och barnet utnyttjades också som gratis arbetskraft åt mannen. Redan efter ett par månader och efter ett tillfälle med grovt fysiskt våld mot kvinnan såg hon sig tvungen att fly ifrån mannen tillsammans med sitt barn. Med hjälp av en granne kom hon till sjukvården och till kvinnojour samt kunde göra en polisanmälan mot mannen. Mannen blev dömd till ett fängelsestraff på grund av det våld han hade utövat mot henne. Kvinnan fick ett

utvisningsbeslut som överklagades. Hon genomgick vid tidpunkten för intervjun undervisning i Svenska för invandrare (SFI) och har fått ett nytt tillfälligt ettårigt uppehållstillstånd på grund av anknytning till en annan svenskfödd man.

D

Den här kvinnan kom till Sverige 1992. Mannen ifråga är född i Sverige och de träffades flera gånger när han var på upprepade besök i kvinnans ursprungsland. De blev så småningom ett par och efter ett besök hos mannen i Sverige sökte hon och fick tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige och återvände hit. Hon har i dag permanent uppehållstillstånd. Kvinnan fick under årens lopp två barn tillsammans med mannen. På grund av mannens psykiska trakasserier, bland annat genom ett frekvent chattande på internet med andra utländska kvinnor samt genom ständig otrohet, separerade de från varandra tillfälligt flera gånger innan det definitiva uppbrottet. Mannen lever i dag ihop med en annan utlandsfödd kvinna i Sverige. Den intervjuade kvinnan utkämpar i dag flera rättsliga tvister mot mannen och hans familj, bland annat en vårdnadstvist men lever i övrigt ett självständigt och stabilt liv i Sverige och återhämtar sig alltmer från det trauma hon har genomlevt med mannen med stöd av ideell kvinnojour.

6.2.2 Teman

Mötet med mannen

Samtliga intervjuade kvinnorna träffade mannen ifråga i sina ursprungsländer, en av kvinnorna fick dock den första kontakten med mannen via internet. Alla fyra kvinnorna upplevde mannen som mycket trevliga och kärleksfulla till en början.

En av kvinnorna beskrev hur man i hennes ursprungsland bor hemma hos föräldrarna tills man gifter sig och eftersom hon tyckte att mannen var både snygg, trevlig och charmig såg hon sin chans att kunna lämna föräldrahemmet. Hon upplevde också det *"lite friare"* Europa som lockande. En annan av kvinnorna beskrev hur hon till en början kände sig tveksam till att flytta med mannen till Sverige. Men då hon hade upplevt svåra traumatiska upplevelser i sitt ursprungsland och med påtryckningar från sina föräldrar hoppades hon

ändå att hon skulle kunna finna lyckan i Sverige tillsammans med mannen som hon blev mycket förälskad i. En av kvinnorna berättade hur hon kom från ett land med en stark patriarkal struktur och en hederskultur och att hon såg flytten till Sverige till mannen som hon förälskat sig i som ett äventyr och som en möjlighet att kunna leva ett liv i större frihet. En av kvinnorna hade varit gift med en man i sitt ursprungsland som var yngre än hon och hon tänkte att det skulle kunna fungera bättre med en man som istället var mycket äldre än hon och därmed mer mogen än hennes före detta man. Mannen ifråga var väldigt vänlig och hjälpsam mot både henne och hennes barn och övriga släkt när han var på besök i hennes ursprungsland.

Flytten till Sverige

Tre av kvinnorna hade trygga och stabila förhållanden i sina ursprungsländer med bra anställningar och goda kontakter med vänner och släkt. Det upplevdes av samtliga intervjupersoner av naturliga skäl som ett mycket stort steg att flytta till Sverige som för dem var ett okänt land. För åtminstone två av kvinnorna föregicks flytten till Sverige av en relativt lång process. Förutom att de träffade männen i deras dåvarande hemländer i flera omgångar reste de på besök till Sverige innan de bestämde sig för att flytta hit.

Samtliga av intervjupersonerna beskrev hur männen på liknande sätt målade upp en förskönad bild av deras liv i Sverige och hur bra de skulle få det här tillsammans. De ljög bland annat om sina arbeten och sina inkomster och att kvinnorna skulle få leva som *"prinsessor"* eller *"drottningar"* här i Sverige.

Att en av kvinnorna inte fick tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning utan kom till Sverige med turistvisum via annat land berodde enligt henne troligtvis på att mannen uppgav till svenska ambassaden att de endast var *"kompisar"*. Det tyckte hon var konstigt. Hon kände före flytten inte till Sverige alls och kände sig tveksam och hade svårt att lita på andra människor efter flera upplevda trauman i ursprungslandet. Men eftersom hon blev förälskad i mannen som hade bott i många år i Sverige och hade permanent uppehållstillstånd (dock ej svenskt medborgarskap, det ville han inte ha enligt uppgift från kvinnan) såg hon det som en möjlighet att få ett bättre liv än i ursprungslandet. Mannen lovade både henne och hennes föräldrar, vilka var mycket positiva till att hon skulle

resa till Sverige, att bara de kom hit skulle de gifta sig och allt skulle bli bra. Hon berättade under intervjun hur skräckslagen hon ändå kände sig under resan till Sverige och inför vad som väntade. Hon berättade: *"Jag var så rädd, jag hade kramp i magen"*.

Samtliga av de intervjuade berättade om de svårigheter som till en början mötte dem i Sverige; att inte förstå eller kunna tala språket, inte känna till varken vilken kultur eller vilket regelverk som råder här och hur deras förhoppningar om ett gott och lyckligt liv i Sverige ganska snart grusades på grund av mannens våldsamma och brottsliga beteende mot dem. Efter att ha tagit det stora steget att flytta till Sverige med allt vad det innebär utgjorde ett återvändande till ursprungslandet inte heller något alternativ för någon av kvinnorna. De hade ju kommit hit på grund av kärleken och hoppet om att allt ändå skulle kunna bli bra till slut fanns ju där in i det längsta.

Våldet

I den här utredningen används en etablerad och inom området mäns våld mot kvinnor i nära relationer bred definition av våld som inbegriper fysiskt, psykiskt, sexuellt och ekonomiskt våld. Samtliga av de intervjuade kvinnorna blev utsatta för psykiskt våld, tre av kvinnorna för grovt fysiskt våld samt sexuellt våld. Åtminstone två av kvinnorna blev utsatta även för en form av ekonomiskt våld.

Samtliga av intervjupersonerna beskriver vilket helvete de hamnade i efter ankomsten till Sverige och hur olika former av våld knäckte dem både fysiskt och psykiskt. En kvinna berättade: *"Och jag var helt deprimerad, och jag kunde inte prata med någon....och jag tänkte att livet är slut för mig"*. När hon såg alla blåmärken när hon tittade i spegeln fick hon panik över hur livet hade blivit, hon kände sig fullständigt försvagad och uppgiven när det var som värst.

En av kvinnorna hamnade efter ett par veckor efter ankomsten till Sverige i en form av slavliknande förhållanden hos mannens släkt. Hon uttryckte: *"Då började mitt helvete"*. Hon blev förhindrad av mannen och hans familj att ta reda på det svenska regelverket eller att ansöka om uppehållstillstånd. Hon fick inte prata med någon utanför mannens familj. Hon blev utsatt för grovt fysiskt och psykiskt våld med mannens föräldrars goda minne och hade ingenstans att ta vägen. Hon uttryckte: *"Man förstår inte vad det är som händer"*. Han tvingade henne att göra abort en gång och två gånger när hon var gravid misshandlade han henne så svårt att hon

fick missfall. Hon blev också förhindrad att delta i SFI-undervisning. Hon lyckades ändå med tiden lära sig en hel del svenska i smyg genom att titta på TV. Mannen använde som hot och vapen mot henne att hon var här i Sverige illegalt. Hon anser att han på så sätt utnyttjade henne och den situation hon befann sig i. Hon försökte anpassa sig, vågade knappt säga eller göra någonting och hon hoppades att han till sist skulle bli snäll mot henne. Han tryckte dock ner och förminskade henne hela tiden. Hon berättade att hon inte har repat sig från det ännu, flera år efter separationen från mannen. Hon kände en stor tacksamhetsskuld gentemot mannen trots allt det hon blev utsatt för och hon berättade att det var det som höll henne kvar i relationen.

Den kvinna som kom till Sverige med sitt minderåriga barn berättade hur, förutom att både hon och barnet blev utnyttjade som gratis arbetskraft åt mannen, båda blev utsatta för psykiskt och fysiskt våld. Han hade varit snäll och vänlig och övertalat henne att flytta med honom till Sverige. Så fort de anlände till Sverige blev han dock som en annan person. Det kom som en fullkomlig chock för både kvinnan och hennes barn. Han var irriterad på allt och *"han ville att jag skulle lyda honom ovillkorligen"*. Hon trodde först att hans irritation berodde på en kulturkrock och hon försökte prata med honom om det för att situationen skulle bli bättre. Trots att hon en gång blev slagen halvt medvetslös berättade hon att mannen inte visade någon ånger eller frågade hur hon mätte efteråt. Han utsatte henne även för sexuellt våld, bland annat genom att hålla en kudde över ansiktet på henne när han våldtog henne. Han tvingade också barnet att se på när han begick våld mot henne. De fick inte tillräckligt med mat och han bestämde till och med hur många minuter de fick duscha. Han gömde också deras pass. Han hotade med olika saker, bland annat att han skulle skriva till Migrationsverket och berätta att hon var en dålig kvinna och att ringa till psykiatri och säga att hon var tokig. Han hotade henne också genom att tala om för henne att han hade vapen hemma. Till slut orkade hon inte argumentera emot, hon lät honom göra som han ville. Hon och barnet gick in i en slags tystnad, *"om vi sa något blev det bara värre"*. Hon uttryckte: *"Jag tappade min egen respekt och min integritet"*. Barnet drabbades av psykiska problem, bland annat utvecklade det ett aggressivt beteende gentemot andra barn. Mannen och hans beteende var ju den första och enda kontakten de hade i Sverige.

En av kvinnorna berättade hur mannen hindrade henne från att arbeta vilket innebar att hon blev helt isolerad och inte hade någon att vända sig till. Hon genomgick visserligen SFI-undervisning men han hindrade henne från att gå dit flera gånger och han var väldigt svartsjuk och kontrollerande mot henne hela tiden. Han tyckte inte att hon behövde lära sig svenska. Hon berättade att hon tror att de berodde på en rädsla hos mannen för att hon skulle bli *"för svensk"* och lämna honom: *"Sen förstod jag att han var paranoid"*. Han anklagade henne för att ha kommit till Sverige bara för att få uppehållstillstånd och sedan lämna honom. Hon uttryckte en undran med anledning av det: *"Varför gifte han sig då inte med en svensk kvinna?"* Det som gjorde att mannen till slut gick med på att hon genomförde SFI var att hon fick ett engångsbelopp om hon lyckades ta examen inom ett år. Hon uppmuntrade mannen, som var arbetslös, att börja studera i en förhoppning om att han då skulle må bättre och bli snällare mot henne. Hon fick hjälpa honom med läxorna fast hon inte kunde svenska så bra. Han klarade dock inte riktigt av sina studier. Kvinnan beskrev hur han var misstänksam mot alla och trodde att alla ville honom något ont.

En av kvinnorna blev inte utsatt för fysiskt våld, men dock för grovt psykiskt våld. Han tryckte ner och förminskade henne samtidigt som han som den enda av männen till de fyra intervjuade samtidigt uppmuntrade henne att utbilda sig och att skaffa ett arbete. Han utsatte henne dock samtidigt för en form av ekonomisk av våld då han såg till att ha kontroll över hennes konton och ofta hade synpunkter på olika inköp hon gjorde. Denna man hade själv aldrig kunnat behålla något arbete under någon längre tid och han ägnade sig åt att chatta på internet med andra utländska kvinnor många timmar varje dag, även nattetid. Han sa till henne att han tänkte på andra när han hade sex med henne. Han var även fysiskt otrogen med andra utländska kvinnor samtidigt som deras relation varade och de fick två barn tillsammans. Hon upplevde det som om han njöt av att göra henne svartsjuk. Hon uttryckte: *"Känslomässigt var han inte som en kvinna vill ha men han gav tryggheten (ekonomiskt)"*. Hon kände hela tiden att hon inte dög åt honom. Hon beskrev hur hon inte ville *"bråka"* om hans chattande och otrohet för att hon var rädd om sitt uppehållstillstånd och uttryckte att hon försökte *"tänka lite brett"* för att hålla ut. Hon kände ju på samma gång att hon såg upp till honom på något sätt och kände en tacksamhetskuld gentemot honom för att han hade hjälpt henne ekonomiskt. Hon berättade att hon inte hade någonting med sig förutom några

smycken och lite kläder när hon kom till Sverige. Hon berättade också att mannen aldrig hade haft någon svensk flickvän. Han hade sagt att det ville han inte ha eftersom svenska kvinnor visste för mycket, och hon berättade att han hade ett stort behov av att känna sig överordnad den kvinna han var tillsammans med.

En annan av kvinnorna berättade hur mannen krävde att ha sex med henne varje kväll vare sig hon ville det eller inte. En gång när de låg i sängen hotade han att döda henne och tog stryptag på henne. Efter den händelsen drömde hon ständiga mardrömmar och vågade knappt sova. Hon var rädd för att han faktiskt kanske skulle döda henne. Hon uttryckte under intervjun: *"Hur skulle man kunnat veta att det skulle bli så här?"*.

Uppbrottet

Samtliga av de intervjuade kvinnorna beskriver hur deras förhållanden med männen till slut blev ohållbara och hur de var tvungna att separera från männen för att inte gå under. För tre av de intervjuade kvinnorna innebar det dock en risk för att i så fall bli utvisade ur Sverige. Samtidigt mötte detta stora svårigheter när de, på grund av männens isolering av dem (vilket gällde i tre av de fyra relationerna), inte hade fått chansen att etablera sig i det svenska samhället genom att lära sig det svenska språket eller skaffa sig nätverk. I två av relationerna föregicks det definitiva uppbrottet av flera tillfälliga uppbrott. Två av kvinnorna beskriver också hur de blev förföljda och trakasserade av männen efter uppbrottet.

En kvinna fick vid ett tillfälle fly till en kyrka för att få skydd. Det hände till och med att hon vid något tillfälle var tvungen att sova över på en parkbänk. Men hon gick tillbaka till mannen flera gånger innan det definitiva uppbrottet eftersom hon inte hade någonstans att ta vägen och eftersom hon kände sig helt beroende av honom.

En kvinna uttryckte att hon kände att hon skulle bli riktigt sjuk om förhållandet skulle fortsätta. Hon var hela tiden stressad för när han skulle få sina utbrott. Han började prata om att de skulle åka tillbaka till deras ursprungsland. Då lyckades hon ändå bli bestämd och sa: *"Jag åker ingenstans med dig"*. *"Då måste vi skilja oss"* sa han. *"Okej"* hade hon sagt då, vilket han, enligt henne, inte hade trott att hon skulle säga. Men hon hade vid det laget inga känslor alls kvar för mannen och tyckte bara att det skulle bli skönt att få slippa

honom. Hon tänkte inte alls på risken att bli utvisad, hon brydde sig inte, hon kände bara att hon inte orkade fortsätta relationen eller äktenskapet med mannen längre.

En av intervjupersonerna berättade att hon efter sex år i Sverige när barnet var nyfött blev utslängd av mannen och kom till kvinnojour, äntligen slapp våldet och terrorn och kunde genomgå SFI-undervisning. Det kände hon sig i efterhand tacksam för. Under intervjun berättade hon att det var först efter separationen från mannen som hon insåg att han hade betett sig konstigt redan från början.

En annan kvinna berättade att när mannen åkte utomlands och hämtade hem en ny kvinna så blev det, även om de redan bodde separerade, möjligt för henne att definitivt klippa banden till honom och att bygga upp en tillvaro helt utan honom.

Två av kvinnorna beskrev hur trakasserier eskalerade efter deras uppbrott från männen. En kvinna beskrev till exempel hur mannen började krångla med umgänget av deras barn, polisanmälde henne för olika saker samt spionerade på henne. En annan kvinna berättade hur mannen bland annat förföljde henne även då hon bodde på kvinnojour och att han skrev ett brev till Migrationsverket i vilket han hävdade att hon hade rymt med en annan man.

Barnen

Det går inte att studera mäns våld mot kvinnor i nära relationer utan att samtidigt se hur barnen till dessa kvinnor på olika sätt drabbas. Det finns numera kunskap om att det finns ett starkt samband mellan mäns våld mot kvinnor och våld mot barn. Tre av de intervjuade kvinnorna har barn, två av dem tillsammans med anknytningspersonen. Av denna intervjustudie har ovan framgått hur det barnet som flyttade med sin mamma till Sverige drabbades direkt av mannens våld, men också indirekt som vittne till mannens våld mot sin mamma. Den kvinnan som under sin tid i Sverige har fött två barn med den man som utsatte henne för våld berättade att hon efter separationen från honom för närvarande genomlider en vårdnadstvist mot honom vilket också drabbar barnen på olika sätt. Det barn som nu har blivit utvisat med sin mamma från Sverige trots att det är fött i Sverige och trots att barnets pappa bor kvar i Sverige är tydligt drabbat av den problematik som utredningen har fokus på.

Mötet med myndigheter och andra institutioner

Samtliga av de intervjuade kvinnorna uttryckte att de har fått mycket stöd och hjälp från ideell kvinnojour. När det gäller stöd från socialtjänsten verkar det handla mycket om vilken handläggare de fick kontakt med där. Tre av kvinnorna uttryckte en viss besvikelse när det gäller Migrationsverkets bemötande och hantering av deras ärenden. De berättade till exempel om svårigheterna att få och hålla kontakt med personal på Migrationsverket för att få hjälp och råd i olika frågor. För den fjärde kvinnan som kom till Sverige för många år sedan och som så småningom fick permanent uppehållstillstånd upplevdes dock inte den delen som något problem. Ur intervjuerna framkom att erfarenheterna från kontakten med polis och sjukvård varierade.

Kvinnan vars man blev dömd till fängelsestraff för våldet mot henne var nöjd med både sjukvårdens och polisens bemötande, fast hon tyckte att det var konstigt att polisen inte verkade fästa något avseende vid det sexuella våldet hon hade blivit utsatt för. Hon berättade också att sjukvårdspersonalen endast röntgade men inte fotograferade hennes skador. Hon hade dock själv fotograferat sina skador vid tidigare misshandelstillfällen: *"Jag vet inte varför jag gjorde det, kanske det var för att rädda mig själv"*. Hon fick i samband med uppbrottet en handläggare vid socialtjänsten och hon fick i stort sett allt det stöd och den hjälp hon behövde i det skedet. Hon berättade dock att hon vid ett tillfälle efter separationen från mannen i samband med besök hos sjukvården själv tog initiativ till att få samtalshjälp för att bearbeta sitt trauma. Hon fick då en samtalstid men tyckte inte att hon fick den hjälp hon behövde. Hon fick endast höra att hon var stark och modig. Men hon kände sig inte stark, hon ville få hjälp med hur hon skulle bära sig åt i fortsättningen. En annan kvinna berättade tvärtom hur hon hade fått mycket stöd och hjälp av en kurator inom sjukvården. En av kvinnorna som fortfarande vid tidpunkten för intervjun inte hade hunnit lära sig svenska så bra berättade att det under denna intervju var första gången någonsin som hon fått hjälp med tolkning.

En av kvinnorna berättade att hon inte vågade vända sig till Migrationsverket för hon visste inte vad det var och hade dessutom dåliga erfarenheter av myndigheter i ursprungslandet. Så småningom fick hon dock kontakt med en handläggare på Migrationsverket som talade hennes språk. Hon upplevde det som en otroligt bra känsla att äntligen kunna prata med någon. Först fick hon veta av

handläggaren att om hon polisanmälde mannen för våldsbrotten så skulle hon säkert få stanna i Sverige. Senare sa denne att om mannen blev dömd så skulle hon få stanna. När hon till slut gjorde en polis-anmälan upplevde hon dock polisförhören som mycket jobbiga och hon fick också frågan om varför hon inte hade gjort en polis-anmälan tidigare. Hon mådde inte bra av detta och grät varje dag. Polisen sa visserligen att han trodde på hennes berättelse men att det troligtvis inte skulle gå att styrka brott. Hon vågade heller inte fullfölja polisanmälan mot mannen, hon tyckte inte att hon kunde göra så mot honom och såg ingen mening med det längre. Hon visste inte vem hon skulle lita på till slut eftersom Migrationsverket sa olika saker varje gång eller inte svarade i telefon ens på utsatt telefontid. När hon med fysiska skador efter ett våldstillfälle fick en kontakt med socialtjänsten skickade de efter polisen istället för att se till att hon fick sjukvård. Hon fick dock ett stort stöd av en advokat genom kyrkans verksamhet.

En kvinna uttryckte om svårigheterna i kontakten med myndigheterna: *"Jag har vid vissa tillfällen försökt ringa Migrationsverket i smyg, men så kommer det en automatisk telefonsvarare och man skulle trycka på en massa knappar, jag förstod inte"*.

Den kvinnan som efter att ha tillbringat åtta år i Sverige nu har blivit utvisad blev av Migrationsverket uppmanad att åka tillbaka till sitt ursprungsland för att söka uppehållstillstånd därifrån. Hon har dock inte ansett sig kunna åka tillbaka dit på grund av rädsla och flera traumatiska upplevelser där. Hon berättade under intervjun hur hon dessutom aldrig fick chansen att göra rätt från början eftersom mannen sa att de bara var kompisar vid ambassaden i ursprungslandet och att hon sedan efter ankomsten till Sverige förhindrades att ta reda på vad som gällde. Hon var gift med mannen under en period när hon var gravid och då trodde och hoppades hon att frågan om uppehållstillstånd skulle lösa sig automatiskt. Hon berättade också hur hon till slut var beredd att göra nästan vad som helst för att få stanna i Sverige. Trots allt upplevde hon det som ett bättre alternativ, hon ansåg sig inte ha något bra liv i ursprungslandet att återvända till. Hon försökte hela tiden visa att hon var duktig, genom att jobba ideellt och genom att snabbt lära sig det svenska språket, i en förhoppning om att därmed få stanna. Hennes advokat gav henne ett litet hopp om att få stanna i Sverige om hon lät mannen få halva vårdnaden om barnet. Hon var dock inte beredd att gå så långt som att *"ge bort sitt barn"* för att få uppehållstillstånd. Hon berättade också under intervjun att Migrationsöverdomstolen

i sitt beslut om utvisning uttalade att hon har lika stora möjligheter att få stöd och hjälp för sig och sitt barn av myndigheterna i sitt hemland. Men det stämmer inte menar kvinnan, hon uttryckte: *"Det finns en socialtjänst men den fungerar inte på riktigt"*.

En annan av kvinnorna berättade att även hon har upplevt det problematiskt att få kontakt när hon har försökt ringa till Migrationsverket. Hon tycker också att det har varit jobbigt med alla långa väntetider. Hon fick från Migrationsverket frågan om varför hon inte ville återvända till sitt ursprungsland, förmodligen eftersom mannen hade gjort det. Det upplevde hon dock som ett omöjligt alternativ. Mannen hade utverkat ett domslut i ursprungslandet om att hon måste komma dit och bo där med honom. Hon tänkte då att hon var tvungen att lösa sina problem själv: *"Det här är mitt ansvar, jag måste göra någonting för mig själv"*. Hon tog då själv kontakt med arbetsförmedlingen, hon fick gå en kurs och började få ordning på sitt liv. Hon kände sig väldigt handlingskraftig trots allt men var väldigt rädd hela tiden för att mannen skulle dyka upp igen. Hon berättade att hon har ansökt om skilsmässa i Sverige men är enligt ursprunglandets lag fortfarande gift med mannen. Arbetsförmedlingen som hade stått för hennes inkomst till sjuttio procent av lönen meddelade då hennes tillfälliga uppehållstillstånd gick ut att hon inte längre kunde få denna ersättning. Hon trodde knappt att det var sant och blev helt chockad, när det äntligen hade känts som om allt började ordna upp sig för henne. Som tur var löste det sig genom att hennes arbetsgivare erbjöd henne fast anställning.

Vad som har upplevts som det svåraste

Förutom allt det våld de intervjuade kvinnorna har blivit utsatta för framkom det av intervjuerna hur traumat förstärktes av att de på olika sätt blev isolerade så att de inte tilläts knyta nya sociala kontakter eller ta del av det svenska samhället, att inte förstå det svenska språket eller de regler som gäller här. Kvinnorna beskrev hur de hela tiden kände sig i underläge och hur männen hade total kontroll över dem. All ovisshet och väntan i frågan om olika besked om uppehållstillstånd har också upplevts som mycket jobbigt. Flera av kvinnorna efterlyste också tydligare regler och mer information på sitt eget språk om vad som väntar när man kommer till ett nytt land som Sverige och vilka problem och risker det kan innebära och vilka rättigheter man har. Av intervjuerna framkommer att samtliga

kvinnor är mer eller mindre traumatiserade av det de har gått igenom och att de har fått hjälp att bearbeta detta i olika grad.

En av kvinnorna uttryckte att en av anledningarna till att vissa män hindrar kvinnan från att delta i SFI-undervisning, något hon själv drabbades av, kan vara att männen själva gått SFI-undervisning. De känner därför till att undervisningen sker i könsblandade grupper och det har de svårt att acceptera på grund av svartsjuka. Det är enligt henne ett stort problem för många kvinnor som kommer till Sverige med en utlandsfödd man.

Ur intervjuerna framkom hur fruktansvärd de upplevde situationen i relationen med mannen när de kommit till Sverige och hur de skulle ta sig igenom varje dag. En av kvinnorna berättade hur hon tänkte: *"Hur ska jag överleva? Vad kommer att hända med mig, hur ska jag leva varje dag, hur ska jag göra för att hålla honom på gott humör?"*

Några av kvinnorna uttryckte att de antagligen inte skulle ha tagit det stora steget att flytta till Sverige om de hade fått information om eventuella problem som de skulle kunna råka ut för. En kvinna uttryckte: *"Jag skulle nog inte ha kommit hit om jag hade fått den här informationen"*. En annan av intervjupersonerna sa att om hon hade vetat bättre, fått bättre information redan i hemlandet skulle hon aldrig ha gjort om det på samma sätt. Hon anser sig ha förlorat åtta år av sitt liv. Det har varit en enda lång väntan. Hon har verkligen försökt få ordning på sitt liv i Sverige men ingenting har hjälpt. Hon trodde att ett giftermål med mannen skulle bevisa hennes relation med mannen men inte ens det tycktes hjälpa: *"Vad vill dom mer? Jag förstår inte"*. Både hon och barnet har, på grund av deras illegala status i Sverige, saknat personnummer under hela vistelsen i Sverige vilket har inneburit att de till exempel inte har haft en självklar rätt till sjukvård. Kvinnan berättade att hon inte ens har kunnat lösa biljett för att åka kommunalt färdmedel eftersom det är bundet till personnummer. Hon uttrycker hur den enda lyckan i hennes liv nu är hennes barn.

Framtiden

När det gäller de intervjuade kvinnornas tankar och förhoppningar om framtiden så uttryckte de sig lite olika beroende på att de vid tidpunkterna för intervjuerna befann sig i något olika situationer. En av kvinnorna har permanent uppehållstillstånd sedan många år,

en kvinna hade vid tidpunkten för intervjun ett ettårigt tillfälligt uppehållstillstånd, en kvinna väntade på beslut om permanent uppehållstillstånd och en av kvinnorna har blivit utvisad från Sverige. Samtliga av de intervjuade kvinnorna uttryckte dock på ett liknande sätt en önskan om att få leva ett normalt liv i Sverige i lugn och ro.

Den kvinnan som blivit utvisad från Sverige berättade att hon nu bara kan hoppas att hon på något sätt kan komma tillbaka till Sverige. Allt hon vill är att få bo i Sverige, få en bostad och ett arbete för att kunna försörja sig och sitt barn som är fött i Sverige. Utvisningsbeslutet innebär för kvinnan och hennes barn att de är tvungna att bo under mycket knappa förhållanden hos hennes morföräldrar i ett land som hon inte har bott i de senaste åtta åren.

En av kvinnorna lever nu ihop med en annan svensk man med ettårigt uppehållstillstånd och lever nu i en ny period med otrygghet om väntan på olika besked om uppehållstillstånd. Hennes barn har fortfarande svårt att lita på andra och går i samtalsterapi. Hon uttryckte också under intervjun att hon nu bara vill komma vidare i livet men att hon lever med en ständig rädsla för att mannen ska söka upp henne igen.

Den kvinnan som har permanent uppehållstillstånd i Sverige sedan många år lever nu ett självständigt liv i Sverige med sina barn och hoppas nu bara att hon snart ska slippa alla tvister och rättegångar angående vårdnadsfrågan om barnen och annat så att hon kan få leva ett liv i lugn och ro.

Den kvinnan, vars man har återvänt till sitt ursprungsland, väntar nu på besked om permanent uppehållstillstånd. Hon har en fast anställning som hon trivs med. Hon bor dock tillfälligt i en andrahandslägenhet och skulle hon få veta att hon får stanna i Sverige skulle hon till exempel kunna köpa sig en bostad här. Hennes önskan är förstås att hon ska få ett positivt besked så att hon kan planera för ett fortsatt liv i Sverige. Hon berättade dock att hon hela tiden lever med en rädsla för att mannen ska dyka upp igen.

6.2.3 Slutsatser

Av de intervjuade kvinnornas berättelser framgår att det upplevdes som ett stort steg att flytta till Sverige men att de kommit hit på grund av kärleken och med en förhoppning om ett bra och lyckligt liv här. Av samtliga berättelser framgår också hur de efter ankomsten till Sverige blev utsatta för olika former av grovt våld och hur det

knäckte dem både psykiskt och fysiskt. De berättade också om vilka svårigheter det innebar, förutom det våld de utsattes för, att komma till ett främmande land de inte hade några kunskaper om, att inte förstå språket och hur de i flera fall förhindrades att lära sig det svenska språket eller att etablera sig i det svenska samhället, skaffa sig vänner eller nätverk. Av intervjuerna framkom också hur svårt det därför var att bryta upp från relationen med männen på grund av deras underläge och beroende av dem och rädslan för att bli utvisade ur Sverige. Lång väntan på olika besked om uppehållstillstånd och svårigheterna i kontakten med Migrationsverket har också påverkat dem negativt. Flera av kvinnorna uttrycker också hur en känsla av tacksamhetsskuld gentemot männen utgjorde ett hinder för dem från att lämna relationen eller att göra en polis-anmälan. Resultatet visar också att även om kvinnorna har liknande erfarenheter av det våld och förtryck de har utsatts för och vilka svårigheter det har inneburit för dem att komma till ett främmande land så kan situationen för kvinnor som flyttar till Sverige på grund av anknytning till en man se olika ut.

Vi har numera både i Sverige och internationellt goda kunskaper om orsakerna till och mekanismerna bakom mäns våld mot kvinnor i nära relationer samt de negativa konsekvenserna för dem som blir drabbade. Det genomfördes endast fyra intervjuer inom ramen för denna studie och det går naturligtvis inte att generalisera resultatet till alla kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning till en man och som utsätts för olika former av våld. Det framkom dock av intervjuerna att mönstret är detsamma som i andra våldssamma relationer. Det framkom också att även om samtliga intervjuade kvinnors situationer är komplexa finns det både olikheter och likheter. Analysen visar dock tydligt den dubbla utsatthet för samtliga av de fyra intervjuade kvinnorna, med vilket menas att vara både invandrande samt våldsutsatt med allt vad det innebär. En dubbel utsatthet även för barnen till de här kvinnorna framgår åtminstone i två av fallen. Det måste vara av största vikt att alla i samhället som kommer i kontakt med kvinnor som flyttar till Sverige på grund av anknytning till en man som är våldsam har kunskap om denna dubbla utsatthet samt konsekvenserna av den.

7 Samhällets insatser och stöd – en beskrivning och en granskning

I kapitel 4 har vi redogjort för Migrationsverkets kontakter med kvinnor som har tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning. Migrationsverkets uppdrag är enligt verkets regleringsbrev följande:

Migrationsverket ska verka för en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklings effekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet. Prioriterade områden för Migrationsverket 2012 är asylprövning och återvändande.

Det är därmed självklart att det inte är Migrationsverkets uppdrag att stödja kvinnor i Sverige som utsätts för våld. I stället är det andra myndigheters uppdrag. I detta kapitel ska vi beskriva och analysera övriga myndigheters kontakter med kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning. Vi inleder kapitlet med en övergripande redovisning av samhällets mottagande av nyanlända i allmänhet och kvinnor med anknytning i synnerhet. Systemet har under de senaste åren kraftigt förändras och är till stor del fortfarande under utredning. Som redan framgått tar kvinnojourerna i Sverige ett stort ansvar för dessa kvinnor när de utsätts för våld. Vi fortsätter därför med en beskrivning och analys av deras verksamhet i 7.2. I 7.3 redogör vi för sjukvårdens, socialtjänstens och polisens kontakter med kvinnorna.

7.1 Samhällets mottagande av nyanlända

7.1.1 Bakgrund

Kommunerna har tidigare haft ett samlat ansvar för att introducera nyanlända invandrare i samhället och på arbetsmarknaden. Detta har skett genom språkundervisning för invandrare, SFI. Samhällsinformation ingick tidigare i kommunernas språkundervisning, men togs bort 2007 när utbildningen gjordes om till en renodlad språkundervisning (prop. 2005/06:148, Vissa frågor om vuxnas lärande m.m.). Kommunen utformade dock tidigare själva samhällsinformationen på det sätt den fann lämpligt och informationen varierade därför kraftigt. I mars 2010 antog riksdagen propositionen ”Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd” (prop. 2009/10:60), den s.k. etableringsreformen. Innebörden är att de nyanlända som omfattas av reformen ska få utökat stöd för att på ett bra sätt kunna etablera sig i Sverige. Arbetsförmedlingen har fått det statliga huvudansvaret och är samordnande myndighet. Den nyanlände som omfattas ska få professionellt stöd för att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete, klara sin egen försörjning och få kännedom om de skyldigheter och rättigheter som gäller i Sverige. Den nyanlände har rätt till individuell etableringsplan, ersättning vid aktivt deltagande och rätt att välja en etableringslots. Vid utformande av planen ska hänsyn tas till den nyanländes erfarenhet, utbildning, familjesituation och hälsa. Kommunerna har även fortsättningsvis ansvar för utbildning i svenska, att tillhandahålla förskoleplatser samt att erbjuda samhällsorientering. De som omfattas av etableringsreformen är flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga i åldern 18–64, om de sökt uppehållstillstånd inom två år efter den skyddsbehövande (Dir. 2011:88).

Det betyder att de som kommer till Sverige på grund av anknytning till en man/kvinna oftast inte omfattas av etableringsreformen. De omfattas endast om deras anknytningsperson är en flykting eller skyddsbehövande och denne sökt uppehållstillstånd högst två år före.

En del av etableringsreformen är rätten till en utökad samhällsorientering enligt förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Denna samhällsorientering ska anordnas av kommunerna och erbjudas alla nyanlända som omfattas av etableringsreformen. Varje nyanländ ska erbjudas en samhälls-

orientering som omfattar minst 60 timmar. Den ska kunna kombineras med arbete, studier och andra aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Samhällsorienteringen ska i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska tolk anlitas.

Den utredning som föreslog utökad samhällsorientering föreslog i sitt slutbetänkande, Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet, SOU 2010:37, att även andra, exempelvis de som kommer till Sverige på grund av anknytning, skulle omfattas av rätten till samhällsorientering. Utredningen anför följande:

Bland dem som har anknytning till person som bor i Sverige och som inte omfattas av flyktingmottagandet finns också personer som befinner sig i en verklig prekär situation. Det är de barn, kvinnor och män som utsätts för brott inom familjen i sitt nya hemland. Dessa personer som har tillfälligt uppehållstillstånd i två år på grund av anknytning befinner sig i en slags beroendeställning till den part som de har anknytning till, eftersom det krävs att relationen ”håller” för att de tillfälliga uppehållstillstånden ska kunna bli permanent. Personerna ingår inte i flyktingmottagandet och i de fall där en anknytningspart utsätts för brott inom familjen riskerar hon eller han att inte få del av nödvändig information för att ta sig ur den utsatta situationen samt få kunskap om samhället och sina rättigheter.

(a.a. avsnitt 3)

Utredningen ansåg att det fanns både allmänna skäl och starka jämställdhetsskäl för att kommunerna intar en aktiv hållning genom att informera och motivera dessa kvinnor. Utredningen diskuterade möjliga kanaler för att nå dessa kvinnor och praktiska arrangemang för att underlätta för människor att delta. Givna informations-spridare var förstas den kommunala hemsidan, bibliotek, socialtjänst, SFI, skolor och förskola. Därutöver borde kommunerna initiera ett samarbete med andra aktörer som människor med rätt till samhällsorientering kan tänkas komma i kontakt med. Inte minst ansågs det angeläget att nå de kvinnor som varken arbetar eller studerar för att förhindra att de isoleras från omgivningen eller far illa på grund av att de inte kan ta till vara sina rättigheter. För dessa kvinnor är deltagande i SFI av särskild betydelse. Utredningen menade vidare att organisationer bildade på etnisk grund är en given samarbetspartner. Därutöver skulle landsting och arbetsförmedling vara viktiga samarbetspartners. Utredningen anför slutligen följande:

Med Migrationsverkets hjälp skulle en mycket stor del av målgruppen kunna nås redan vid tiden för uppehållstillstånd. Man skulle till exempel kunna tänka sig en överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Landsting och Migrationsverket, med innebörden att en informationsfolder om samhällsorientering följer med meddelandet om att uppehållstillstånd har beviljats. Ibland räcker det som nämnts inte med information, utan ett mer aktivt motivationsarbete kan behövas. Detta kan ske i samband med att människor söker stöd och får personlig kontakt med handläggare, företrädesvis i kommunernas socialtjänst och på arbetsförmedling och försäkringskassa. För att detta ska bli en realitet, krävs förstås att den aktuella personen själv är väl informerad och har kontakt med kommunal personal som ansvarar för samhällsorienteringen.

(avsnitt 4)

Utredningens förslag om samhällsorientering även till dem som kommer hit på grund av anknytning har ännu inte lett till lagstiftning. Sammantaget är alltså rättsläget i dag att de flesta som kommer till Sverige på grund av anknytning har rätt till SFI, men inte till samhällsorientering. Rätten till SFI har den som fyllt 16 år om han/hon saknar sådana grundläggande kunskaper i språket som SFI syftar till att ge. Det är en kommunal skyldighet att inom tre månader se till att SFI erbjuds den som har rätt att delta i utbildningen. Rätten att delta i utbildning uppstår i princip det datum personen folkbokförs i en kommun förutsatt att övriga villkor är uppfyllda.

I oktober 2011 tillsatte regeringen en utredning under Arbetsmarknadsdepartementet med uppgift att öka arbetskraftsdeltagande och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Uppdraget ska redovisas senast i oktober 2012. Av direktiven 2011:88 framgår följande:

Under 2010 fick cirka 74 000 personer mellan 18 och 64 år uppehållstillstånd i Sverige av olika skäl. Anhöriginvandrare utgör en växande andel av dem som får uppehållstillstånd i landet. Anknytning till en person som redan bor i landet är i dag en av de vanligaste grunderna för uppehållstillstånd. År 2010 fick nästan 19 000 personer mellan 18 och 64 år uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning. Av dessa ingick omkring 17 000 personer inte i den målgrupp som omfattas av etableringslagen. Drygt 60 % av anhöriginvandrarna är kvinnor. Kvinnor är därmed överrepresenterade i den grupp nyanlända som inte har rätt till särskilda etableringsinsatser eller etableringsersättning.

Av direktiven framgår vidare att det tar betydligt längre tid för nyanlända utrikes födda kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden än det tar för nyanlända män. Utredaren ska därför analysera och

fördjupa kunskapen om nyanlända utrikes födda kvinnors och anhöriginvandrades förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och lämna förslag på åtgärder. Utredaren ska bl.a. särskilt analysera deltagandet i arbetsförberedande insatser och arbetsmarknadsutfallet för de anhöriginvandrare som inte ingår i målgruppen för etableringslagen och särskilt uppmärksamma kvinnors möjligheter att komma in på arbetsmarknaden.

7.1.2 Utredningens analys

Beskrivningen visar att det från flera skilda perspektiv är angeläget att samhället stödjer kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning. Från vårt perspektiv handlar det i första hand om självklar jämställdhet. Kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning ibland tillsammans med barn vistas ofta i Sverige i flera år innan de får permanent uppehållstillstånd eller utvisas. Att de under denna period ska vara helt beroende av mannen är oacceptabelt. Med utgångspunkt från ett självklart jämställdhetsperspektiv måste kvinnan under denna tid ges möjlighet att leva ett självständigt liv i Sverige. Det betyder dock i sin tur att dessa kvinnor måste omfattas av rätten till samhällsinformation och hjälp till arbetsmarknadsåtgärder. En viktig anledning är vidare att motarbeta att dessa kvinnor och barn utsätts för våld och kränkningar. Från Roks sida har anförts att det är mycket svårt att nå dessa kvinnor, men att en möjlighet är SFI-undervisning. Representanter från kvinnojourer har periodvis informerat om sin verksamhet genom SFI-undervisningen och den vägen lyckats fånga upp en hel del kvinnor. Det förutsätter dock att kvinnan deltar i SFI-undervisningen. Som utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare i sitt slutbetänkande (SOU 2010:37) redan har föreslagit är det vidare särskilt angeläget att dessa kvinnor omfattas av rätten till samhällsinformation. Vi delar också i hög grad förslagen om att kommunerna måste aktivt söka upp dessa kvinnor och att det är viktigt att kommunerna skapar nya kommunikationsvägar. Vi kan bara ansluta oss till dessa förslag. Slutligen visar ju också ett arbetsperspektiv att det är angeläget att ta tillvara dessa kvinnors kompetens. Vi förutsätter att Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare kommer att föreslå lämpliga åtgärder för att det ska kunna realiseras. Det kan dock vidare noteras att det är särskilt viktigt att dessa kvinnor snabbt får en möjlighet till

arbete. Vår genomgång av rättsfall från Migrationsverket i kapitel 4 visar att en del kvinnor tillsammans med sina barn efter flera år i Sverige utvisas. För kvinnorna och framförallt deras barn är det många gånger en tragedi, eftersom de hunnit rota sig i Sverige och inte alltid har mycket att återvända till. De kvinnor som utvisas är alltså fall där anknytningen till mannen upphört och där förutsättningarna för att få stanna på grund av våld eller kränkning av olika skäl inte varit tillräckliga. Vi har kritiserat lagstiftningen, eftersom vi menar att den nuvarande skyddsregeln om våld och kränkning är för komplicerad och fylld med undantag. Den är därför inte tillräcklig utan måste ändras. Oavsett i vilken utsträckning detta sker kommer det dock alltid finnas kvinnor som försöker uthärda kränkningar så länge tvåårsregeln finns kvar. Det kan vara psykisk misshandel eller att mannen sätter i system att utnyttja tvåårsregeln. Genom olika lagstiftningsförslag kommer vi att försöka att i görligaste mån täppa till de luckor som finns, men det kommer alltid att finnas kvar gränsfall, eftersom tvåårsregeln försätter dessa kvinnor i underläge. Om dessa kvinnor får ett arbete snabbt kan det lösa situationen för dem. Om de vid Migrationsverkets prövning om förlängt uppehållstillstånd har arbetat heltid i två år ger det rätt till permanent uppehållstillstånd. Med de nya reglerna om arbetskraftsinvandring ger vidare ett arbete med en bruttolön på 13 000 kr (dagens siffror) och villkor i enlighet till branschen rätt till fortsatt uppehållstillstånd, se avsnitt 4.2.3. En anställning kan alltså i hög grad underlätta situationen för dessa kvinnor.

I kapitel 4 ställde vi oss frågan vem som egentligen har ansvar för dessa kvinnor. Bakgrunden till frågan är att kvinnorna inledningsvis vistas i Sverige på grund av tillfälligt uppehållstillstånd för att det ska prövas om hennes anknytning till mannen kommer att bestå. Som framgått av kapitel 4 har Migrationsverket ansvar för frågorna om uppehållstillstånd. Därutöver kan man nu dra slutsatsen att kommunerna har ett ansvar, eftersom det är deras skyldighet att ordna SFI-undervisning. Eftersom undervisningen är frivillig och det i nuläget inte finns någon rätt till samhällsinformation är det dock tydligt att många kvinnor kan falla utanför.

7.2 Kvinnojourer

Det finns ca 200 kvinnojourer i Sverige. Det stora flertalet bedrivs som ideella föreningar med kommunalt stöd. Man kan kontakta jourerna via telefon eller mail och det är möjligt att vara anonym. Jourernas syfte är att hjälpa kvinnor utifrån varje kvinnas behov. De flesta kvinnojourer bedriver skyddat boende där kvinnor och barn kan bo när de tvingats fly från en våldsam man.

Kvinnojourrörelsen växte fram på 1970-talet. Rörelsen föddes ur insikten att mäns våld mot kvinnor var ett allvarligt samhällsproblem. Principen är hjälp till självhjälp. De flesta ideella kvinnojourer är medlemmar i de två riksorganisationer som finns. Roks, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige har 95 kvinno- och tjejjourer. Även SKR, Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund driver jourer. Därutöver finns det några kvinnojourer som drivs i kommunal regi. Roks kvinno- och tjejjourer var under 2011 i kontakt med 12 000 stödsökande kvinnor. Under året beräknas Roks jourer ha genomfört ca 120 960 stödåtgärder, som exempelvis stödsamtal, hjälp med polisanmälan eller annan kontakt med myndigheter. Ca 1 000 kvinnor med 800 barn bodde på Roks skyddade boenden.

Roks har om jourernas styrkor och problem uppgett följande: En styrka är att det inte är en myndighet. Det betyder att jouren kan ta emot kvinnan oavsett om hon väljer att ha kontakt med socialtjänsten eller var hon är bosatt. Eftersom kommunerna ansvarar för stödet till kvinnorna erbjuder de kommunala jourerna bara stöd till kvinnorna som är bosatta i kommunen. Om kvinnan är papperslös eller asylsökande är det ännu svårare att få kommunerna att ta ansvar. En annan styrka är de ideella krafterna. På jourerna samlas kvinnor med olika bakgrund, erfarenheter och kunskaper, men alla bidrar genom att möta stödsökande som medsystrar. Det stora problemet är den kortsiktiga finansieringen. Ofta får kvinnojourerna besked först i december om sitt verksamhetsbidrag för det kommande året. Det betyder att det är mycket svårt att planera verksamheten. Ett annat problem är att alltför många kommuner väljer att teckna avtal med ideella jourer om utförande av socialtjänst efter direktiv från Socialstyrelsen. Roks följer utvecklingen och menar att det är viktigt att det finns ett starkt välfinansierat alternativ till socialtjänsten, eftersom den inte har möjlighet att hjälpa alla. Framförallt två grupper av kvinnor riskerar att falla mellan stolarna om jourverksamheten utvecklas mot att bli socialtjänst. Den ena är

kvinnor som behöver hjälp, men av någon anledning inte vill söka sig till en myndighet. Den andra är papperslösa eller asylsökande kvinnor som inte har rätt till socialtjänst.

7.3 Sjukvården, socialtjänsten och polisen

Enligt 3 § folkbokföringslagen ska den som efter inflyttning kommer att regelmässigt tillbringa sin nattvila i landet under minst ett år folkbokföras på sin bostadsadress. Dessa personer är enligt hälso- och sjukvårdslagstiftningen bosatta i Sverige. Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget enligt hälso- och sjukvårdslagen. Det betyder alltså att kvinnor som vistas i Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd och deras barn har en fullständig rätt till sjukvård.

Socialtjänstens huvuduppgift är att verka för social och ekonomisk trygghet för dem som vistas i kommunen (om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver). Socialtjänsten ska informera om sin verksamhet och genom uppsökande verksamhet och på andra sätt främja goda levnadsförhållanden i kommunen. Detta gäller även brottsoffer och deras närstående, vilket tydliggörs i 5 kap. 11 § första stycket socialtjänstlagen. Frivilligorganisationers arbete är ett viktigt komplement till socialnämndernas verksamhet som inte frångår nämndens ansvar för insatserna och kvalitet (Socialstyrelsen, mars 2012, Brottsoffer och deras närstående, Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, s. 17). Innebörden är alltså att Socialtjänsten i hög grad har ett ansvar för de kvinnor och barn som vistas i deras respektive kommuner och som far illa. Sveriges Kommuner och Landsting gjorde 2009 en kartläggning av kvinnofridsarbetet i kommuner, landsting och regioner. Kartläggningen avser alltså kvinnofridsarbetet i allmänhet och avsåg inte särskilt kvinnor med utländsk bakgrund. Av kartläggningen framgår följande: Socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn inbegriper bland annat skyddat boende, ekonomiskt bistånd, kontakter med kvinnojour samt råd- och stödsamtal. En annan viktig del är att bedöma säkerheten för kvinnan och barnen genom att göra riskbedömningar. Oftast behövs både akuta och långsiktiga insatser. De akuta insatserna fungerar oftast bra, men kritik har framförts om att de långsiktiga insatserna får för litet utrymme (Utveckling pågår. En kartläggning

av kvinnofridsarbetet i kommuner, landsting och regioner. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting s. 23).

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa ska polisens arbete bland annat syfta till att försäkra allmänheten skydd och annan hjälp enligt 1 § polislagen. Det är förstås polisens uppgift att utreda brott mot utlänningen.

8 Utredningens överväganden och förslag

I detta kapitel ska vi redovisa våra överväganden och förslag. Under 8.1 redovisar vi våra utgångspunkter. I 8.2 anger vi vår analys och våra förslag.

8.1 Utgångspunkter

8.1.1 Uppdraget – möjligheter och begränsningar

Utredningen har i grunden ett begränsat uppdrag. Det vi ska göra är att kartlägga förekomsten av våld, hot och kränkningar som drabbar utländska kvinnor och deras barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vidare ska vi identifiera de utsatta kvinnornas behov av insatser från förvaltningen samt lämna förslag till hur insatserna kan förbättras.

Vårt uppdrag har fokus på kvinnorna och betänkandet handlar därför mycket om kvinnorna. Vår utgångspunkt är dock att det är mäns våld och kränkning av kvinnor och barn som är problemet. Vi menar att utredningens frågor liksom förslagen till lösningar måste grunda sig i en förståelse av att det våld och den kontroll som män utövar mot kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd liksom allt annat våld mot kvinnor är en fråga om kvinnors mänskliga rättigheter och ett svenskt jämställdhetsproblem. Vi har lagt våra förslag utifrån den grundsynen.

Vår slutsats har varit att vi för att kunna förstå problembilden och föreslå lämpliga åtgärder måste analysera lagstiftningen. Denna analys har visat på en del brister i lagstiftningen, som på ett enkelt sätt skulle kunna förbättras. Vi kommer därför även att lämna förslag om förändrad lagstiftning.

Våld mot kvinnor med tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning är ett mångfacetterat problem. De kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning har skilda bakgrunder och möjligheter. Problemet gränsar ibland till andra svåra problemområden som människohandel, prostitution, hedersvåld och tvångs gifte.

När vi påbörjade vårt uppdrag fann vi att det saknades heltäckande kartläggningar av kvinnornas situation i anknytningsärenden. Forskningsunderlaget är begränsat och det fanns endast mindre undersökningar av Roks och Migrationsverket. Att undersöka förekomsten om våld är en mycket svår uppgift, eftersom mörkertalet alltid är stort. Det gäller särskilt kvinnor som vistas i Sverige mer tillfälligt och som kan ha språksvårigheter. Vi gjorde bedömningen att det var utsiktslöst att försöka nå dessa kvinnor direkt via brev eller telefon. En sådan undersökning skulle kunna vara farlig för kvinnorna och ge missvisande svar. Vi har därför i stället undersökt i vilken utsträckning myndigheter och kvinnojourer har haft kontakt med kvinnor och barn med tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning där det fanns anledning att anta att de blivit utsatta för våld eller kränkning. Svaren indikerar hur stort problemet är. Analysen redovisas i sin helhet i kapitel 5. Därutöver har vi låtit forskaren Maria Scheffer Lindgren djupintervjua fyra berörda kvinnor. Hennes analys i kapitel 6 beskriver kvinnornas mycket svåra situation. Den visar också på hur skilda kvinnornas förutsättningar kan vara, men att det finns vissa gemensamma nämnare.

De medföljande barnens situation är komplex och särskilt problematisk. Från barnorganisationer framhävs ofta att barn är osynliga hos myndigheter och i lagstiftningsprocessen. Vi anser att detta gäller särskilt i migrationsprocessen med uppskjuten invandringsprövning. Vårt uppdrag är dock att identifiera de utsatta kvinnornas behov, även om de medföljande barnen även nämns i direktiven. Vår slutsats är att det finns mycket starka skäl för att i särskild ordning se över barnens situation med hänsyn till tvåårsregeln. Från flera barnorganisationer som Ecpat, Barnombudsmannen och Bris har anförts att dessa barns situation är ofta betydligt mer komplex än andra våldsutsatta barns. Dessa barn flyttas från sitt tidigare sammanhang med modern som enda känd punkt till ett främmande land med annat språk. Vår genomgång av ärenden från Migrationsverket under avsnitt 4.2. visar att det förekommer att dessa barn utvisas efter så lång tid som tre år i Sverige även om de under tiden i Sverige direkt eller indirekt utsatts för våld. Ur ett barnperspektiv är detta inte acceptabelt. Barnen kan drabbas på flera olika sätt. Det

kan vara så illa att barnet är det primära målet för en man som begår våldsbrott eller kränkningar, som t.ex. sexövergrepp. Alternativt drabbas både kvinnan och barnet av våld eller kränkningar. Även om våldet bara riktas mot modern kan barnet i det fallet bli utsatt som vittne. Av 1 kap. 10 § utlänningslagen framgår att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Denna bestämmelse har sin grund i Sveriges anslutning till FN-konventionen om barnets rättigheter. Detta är dock en s.k. portalparagraf som enligt Migrationsöverdomstolens tolkning inte självständigt kan ligga till grund för beslut om exempelvis uppehållstillstånd, se vidare utredningens förslag om riskbedömning under 8.2.4.

8.2 Utredningens överväganden och förslag

8.2.1 Enkätundersökningen

Utredningen har genomfört en omfångsundersökning i form av en enkät. Utformningen av enkäten och resultatet av den finns i sin helhet redovisat i kapitel 5. Undersökningen skulle ge svar på följande fyra frågor:

1. Hur många kvinnor som är i Sverige med uppehållstillstånd på grund av anknytning utsätts för våld?
2. Hur många medföljande barn har dessa kvinnor?
3. Vilket land kommer kvinnorna från?
4. Vart hänvisas kvinnorna för stöd och hjälp?

Enkäten ställdes till kommunal socialtjänst, polismyndigheter, akut-mottagningar inom sjukvården samt ideella kvinno- och brottsofferjourer i fem län. Dessa var Västernorrland, Gävleborg, Värmland, Stockholm och Skåne. Det innebär att enkäten omfattade 92 av Sveriges 290 kommuner.

Innebörden av enkäten var att mottagaren under en tremånadersperiod skulle registrera det antal kvinnor som verksamheten stött på och som kommit till Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man och som det fanns anledning att anta att de blivit utsatta för våld. Vidare skulle antalet medföljande

barn, ursprungslandet samt vart kvinnorna hänvisades för stöd och hjälp registreras.

Därutöver fanns det en öppen fråga i enkäten i vilken mottagaren gavs möjlighet att själv formulera synpunkter.

Svarsfrekvensen bedöms ligga på cirka 50 procent.

Resultatet visade att mottagarna under tremånadersperioden mött minst 491 och högst 1040 kvinnor som kommit till Sverige på grund av anknytning och där det fanns anledning att anta att de utsatts för våld. Antalet kvinnor var för utredningen betydligt större än förväntat. Att det för så många kvinnor i en begränsad målgrupp i endast fem län i Sverige under en tremånadersperiod fanns ett antagande om våld framstår som anmärkningsvärt. Omräknat i hela Sverige med hänsyn till den 50-procentiga svarsfrekvensen skulle det indikera att det handlar om flera tusen utländska kvinnor. Till det kommer förstås ett mörkertal, kvinnor som utsatts för våld utan att ha kontakt med myndigheter eller jourer. Det kan noteras att det för närvarande kommer drygt 10 000 kvinnor till Sverige varje år på grund av anknytning.

Därutöver handlar det om minst 256 barn och högst 980 barn som varit bosatta hos de registrerade kvinnorna. Omräknat på samma sätt som ovan till hela Sverige med hänsyn till svarsfrekvensen på årsbasis skulle det även handla om tusentals barn som bor tillsammans med kvinnor som det finns anledning att anta att de utsatts för våld och som varit i kontakt med myndigheter eller jourer.

De länder de utsatta kvinnorna kommer från är i första hand Iran, Brasilien, Kosovo, Mongoliet, Irak, Thailand samt vissa länder i Afrika. Kvinnorna hänvisas i första hand vidare till socialtjänsten för råd och stöd.

Flertalet av mottagarna uttryckte i den öppna frågan att det finns ett stort mörkertal inom området och att det är angeläget med kartläggningar och att det utvecklas metoder för att nå gruppen.

8.2.2 Djupintervjuerna

Utredningen har djupintervjuat fyra kvinnor som kommit till Sverige på grund av anknytning och som utsatts för våld av anknytningspersonen, se kapitel 6. Intervjuerna visar att de fyra kvinnornas situation skiljer sig åt, men att det beroende på deras upplevelser även finns vissa gemensamma nämnare. Samtliga kvinnor träffade männen i sina ursprungsländer och har berättat att de där upplevde

sina respektive män som kärleksfulla. Tre av kvinnorna levde under stabila förhållanden i ursprungslandet. Samtliga flyttade till Sverige på grund av kärleken till mannen. För två av kvinnorna var det därutöver positivt att flytta till Sverige, eftersom det kunde innebära en friare tillvaro. Samtliga kvinnor har berättat att mannen målade upp en förskönad version av den kommande tillvaron i Sverige. Alla kvinnor har berättat om hur deras förhoppningar grusades när de kom till Sverige, eftersom de inte kunde tala eller förstå språket, inte kände till regelverket eller kulturen samt att mannen betedde sig våldsamt. Det som upplevdes som svårast var att våldet förstärktes av att de på olika sätt blev isolerade och inte behärskade det svenska språket och den svenska kulturen. Kvinnorna har beskrivit att de alltid kände sig i underläge och att männen hade total kontroll över dem. Därtill kom ovissheten om möjligheten att få stanna i Sverige. För ingen av kvinnorna utgjorde återvändandet till ursprungslandet ett alternativ utan de hoppades att deras situation skulle förbättras. Om våldet har alla fyra vittnat att de hamnade i ett helvete och att det knäckte dem psykiskt och fysiskt. Till slut var dock alla kvinnor tvungna att bryta upp från sina respektive män för att inte gå under. För tre av de intervjuade kvinnorna innebar det en risk för att bli utvisade ur Sverige. Samtidigt var uppbrottet förenat med stora svårigheter, eftersom männen i tre av de fyra fallen medvetet isolerat dem. I två relationer föregicks det definitiva uppbrottet av flera tillfälliga uppbrott. Två av kvinnorna beskriver hur de blev förföljda och trakasserade efter uppbrottet. Samtliga kvinnor uppger att de fått mycket hjälp och stöd av kvinnojourer, men att hjälpen från socialtjänsten varierat beroende på handläggaren. Tre av kvinnorna har uttryckt besvikelse över Migrationsverkets bemötande och hantering av ärendet.

8.2.3 Tvåårsregeln

Utredningens förslag: Tvåårsregeln måste utredas vidare.

Under 2010 fick cirka 74 000 personer mellan 18 och 64 år uppehållstillstånd i Sverige av olika skäl. Anhöriginvandrare utgör en växande andel av dem som får uppehållstillstånd i landet. Anknytning till en person som redan bor i landet är i dag en av de vanligaste grunderna för uppehållstillstånd. År 2010 fick nästan 19 000 per-

soner mellan 18 och 64 år uppehållstillstånd på grund av anknytning. Drygt 60 % av anhöriginvandrarna är kvinnor (jämför kapitel 7).

Den utlänning som först stadigvarande sammanbott utomlands med anknytningspersonen får i normalfallet omgående ett permanent uppehållstillstånd. De utlänningar däremot som inte tidigare sammanbott med anknytningspersonen (s.k. snabba anknytningar) får genomgå en s.k. uppskjuten invandringsprövning. Innebörden är att utlänningen först får ett tillfälligt uppehållstillstånd under två år. Om förhållandet består efter två år kan utlänningen söka ett permanent uppehållstillstånd på grund av fortsatt anknytning. Att en utlänning får bo i Sverige med en prøvotid är ett undantag från vad som normalt gäller för migration till Sverige. Huvudregeln i utlänningslagen är att den som godkänns för bosättning får ett permanent uppehållstillstånd. De snabba anknytningarna har ökat kraftigt under det senaste decenniet. Vid regeringens senaste genomgång av lagstiftningen 1999 var en tredjedel av anknytningsärendena snabba anknytningar, under de senaste två åren har de snabba anknytningarna uppgått till 90 % av anknytningsärendena. Detta betyder alltså att undantaget med en prøvotid inte drabbar ett begränsat antal utan den absoluta majoriteten i en av våra största invandrargrupper (se vidare avsnitt 4.1).

Tvåårsregeln är egentligen närmare en treårsregel. Efter två år i Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd är det möjligt att söka permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning om förhållandet består. Förhållandet måste dock därutöver även bestå vid Migrationsverkets prövning av ärendet som på grund av väntetider med stor sannolikhet kan ske ännu ett år senare. Begreppsförvirringen om tvåårsregeln är stor. Många utländska kvinnor försöker stanna i förhållandet i två år för att få permanent uppehållstillstånd, eftersom det kan vara svårt att återvända. Att den avgörande tidpunkten är myndighetens prövning är okänt för många. Det gör förstås också regeln än mer svår att förutse. Att bedöma när myndighetens prövning kommer att ske är förstås omöjligt för den enskilde (jämför avsnitt 4.2).

Det våld och den kontroll som vi visat att män utövar mot kvinnor med tidsbegränsat uppehållstillstånd är precis som annat våld mot kvinnor ett svenskt jämställdhetsproblem och en fråga om kvinnors mänskliga rättigheter. I regeringens skrivelse 2011/2012:3 anges att våld och andra former av övergrepp mot kvinnor är en av de mest prioriterade jämställdhetsfrågorna. Forskning har visat att migrerade kvinnor med tidsbegränsade uppehållstillstånd har sämre

tillgång till rättsliga lösningar för att bekämpa det våld som män utövar mot dem än andra våldsutsatta kvinnor. Det är också dokumenterat att den rättsliga regleringen av uppehållstillstånd för migrerade kvinnor är central för kvinnors möjlighet att skydda sig mot våld genom att lämna våldsamma män. I forskningen har också utlänningslagen kritiserats särskilt. Kritiken går ut på att det saknas jämställdhetspolitiska ambitioner att motverka mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Särskilt kritiseras uttalanden i förarbeten där fokus läggs på kvinnornas motiv till att immigrera till Sverige, men männens syn, motiv eller att problem uppstår genom att män använder våld saknas (se vidare kapitel 3).

Vår bedömning är att tvåårsregeln måste utredas vidare. Som framgått försätter tvåårsregeln kvinnor i underläge. Det är enligt vår uppfattning orimligt att ha en lagstiftning som medverkar till att kvinnor stannar i våldsamma förhållanden samtidigt som det är samhällets uppgift att skydda kvinnor mot våld. Lagstiftningen innebär att det är utlänningen, oftast en kvinna som ensamt står risken om förhållandet upphör inom de första åren och dessutom ensam, eller tillsammans med sitt barn, får bära våldets konsekvenser. Vår analys av ärenden i kapitel 4 och djupintervjuerna i kapitel 6 visar att det kan vara mycket svårt för en kvinna att tvingas återvända till sitt ursprungsland efter flera år i Sverige. Det gäller även särskilt de medföljande barnen. Anknytningspersonen, oftast en man har å andra sidan möjlighet att utnyttja lagstiftningen genom sitt överläge. Våra undersökningar indikerar att det inte bara är enstaka män som systematiskt utnyttjar lagstiftningen, jämför 4.4.2.

En av grundstenarna i gällande lagstiftning är utgångspunkten om att förhållanden ska vara beständiga. Detta framstår som otidsenligt. Det är inte rimligt att just anknytningsärenden ska vara ett undantag från huvudregeln i utlänningslagstiftningen om att den som godkänns för bosättning i Sverige ska få permanent uppehållstillstånd, eftersom det drabbar en mycket utsatt grupp, kvinnorna och barnen. Sammantaget talar alltså starka jämställdhetsskäl för att avskaffa tvåårsregeln. Det finns dock därutöver andra skäl. I oktober 2011 tillsatte regeringen en utredning under Arbetsmarknadsdepartementet med uppgift att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Uppdraget ska redovisas i oktober 2012. Bakgrunden är att det tar betydligt längre tid för nyanlända utrikes födda kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden, jämför kapitel 7.

Ett skäl för tvåårsregeln utöver den föråldrade utgångspunkten om att förhållanden ska vara beständiga är att den medger en generös tillståndsprövning vid det första tillfället när det tillfälliga uppehållstillståndet ges. Vid den tidpunkten behöver myndigheternas prövning inte vara så ingående, eftersom det endast är fråga om ett tillfälligt uppehållstillstånd. Seriositeten och hållbarheten visar sig så att säga av sig själv genom provtiden. Vi menar att det är bättre att tyngdpunkten på prövningen läggs vid det första tillfället, eftersom det besparar mänskligt lidande. Hur en sådan lagstiftning ska utformas måste dock utredas närmare.

8.2.4 Utökad kontroll för att förhindra att kvinnor och barn kommer till Sverige och blir brottsoffer

Utredningens förslag: Riskbedömningen om våld eller kränkning ska även omfatta gifta utlänningar.

Så länge den s.k. tvåårsregeln existerar försätts utlänningen i underläge i förhållande till anknytningspersonen. För kvinnor och deras medföljande barn innebär det en ökad risk för våld och kränkningar. Vi menar att det är lagstiftningens uppgift att i första hand försöka identifiera oseriösa anknytningspersoner och förhindra att de ges möjlighet att genom anknytning föra kvinnor till Sverige. Som vi klarlagt i avsnitt 4.4.2 finns det ett antal män som medvetet utnyttjar systemet. Vi anser att fokus i ökad utsträckning måste läggas på anknytningspersonerna genom ökade kontrollåtgärder. Om systemet förmår identifiera dessa behöver utökade kontroller inte drabba de seriösa paren som tillsammans söker en framtid i Sverige. Vidare menar vi att det svenska samhället i ökad utsträckning måste ta på sig ett ansvar för kvinnorna och barnen i deras egenskap av brottsoffer om myndigheterna inte förmår förhindra att de kommer till Sverige och här utnyttjas och utsätts för övergrepp av män bosatta i Sverige. Vårt nästa förslag är därför en förbättrad skyddsregel för kvinnorna och barnen, se nedan. Vår utgångspunkt är dock att fokus ska ligga på att förhindra att barn och kvinnor kommer till Sverige och här blir brottsoffer. I första hand förstås för att det besparar mänskligt lidande. Det finns dock även andra skäl. Från Rikskriminalpolisen har till utredningen anförts att förebyggande åtgärder är bäst, eftersom en alltför generös skydds-

regel skulle kunna utnyttjas av kriminella element för att kringgå utlänningslagstiftningen. Det skulle kunna vara fråga om att i vinningssyfte exploatera kvinnor och barn.

Som framgår närmre av avsnitt 4.3 finns det en lucka i lagstiftningen sedan familjeåterföreningsdirektivet införlivades år 2006. Luckan innebär att det inte längre är möjligt för myndigheter att avslå en ansökan om uppehållstillstånd om det finns risk för att utlänningen eller utlännings barn kan antas bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning **om utlänningen och anknytningspersonen är gifta**.

Det innebär också att myndigheterna i ett sådant fall underlåter att göra en riskbedömning genom slagning i misstanke- och belastningsregistret. Ett uppmärksammat rättsfall illustrerar detta på ett obehagligt sätt. Målet handlar om en kvinna som tillsammans med sin son ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man bosatt i Sverige. Paret var inte gifta. Migrationsverket avslog ansökan. Verket anförde att det inte fanns skäl att ifrågasätta seriositeten i förhållandet, men att det mot bakgrund av att mannen 2008 dömts till fängelse för bl.a. misshandel, grov kvinnofridskränkning och sexuellt ofredande och att brotten varit riktade mot hans exfru och hans barn fanns en påtaglig risk för att kvinnan och hennes son skulle komma att utsättas för våld eller annan kränkning. Paret gifte sig därefter och överklagade beslutet till Migrationsdomstolen. Denna anförde att den bestämmelse som Migrationsverket grundat sitt avslagsbeslut på bara gällde för icke- gifta och att det saknades motsvarande reglering för gifta. Migrationsdomstolen menade dock att det inte kunde vara lagstiftarens mening att den hänsyn som ska tas till ett barns bästa enligt 1 kap. 10 § utlänningslagen ska vara beroende av vårdnadshavarens civila status. Domstolen avslog överklagandet. Kvinnan överklagade sedan till Migrationsöverdomstolen. Denna fann att det saknades laglig möjlighet att avslå ansökan på grund av risk för våld eller annan allvarlig kränkning. Om 1 kap 10 § anförde överdomstolen att den infördes i utlänningslagen 1997 och har sin bakgrund i Sveriges anslutning till FN-konventionen om barnets rättigheter. Migrationsöverdomstolen drog därefter den slutsatsen att syftet med den bestämmelsen var att den skulle tillämpas på så sätt att hänsynen till barnets bästa skulle genomsyra tillämpningen. Enligt överdomstolen kunde den dock inte tillämpas självständigt för att vägra uppehållstillstånd. Kvinnan och sonens överklagande skulle därmed bifallas och de skulle få uppehållstillstånd på grund av anknytning till mannen.

Vår slutsats är att domslutet är en naturlig följd av lagstiftningen. Samtidigt förskräcker resultatet. Det finns alltså en brist i lagstiftningen, som inte är acceptabel. Den allmänna uppfattningen är att denna lucka i lagstiftningen är en olycklig, men nödvändig följd av Sveriges införlivning av familjeåterföreningsdirektivet. Från kvinnojourer har anförts att vissa män utnyttjar luckan. De gifter sig med utlänningen för att undvika förhandskontroll. Migrationsverket har med anledning av domen gjort en framställan till Justitiedepartementet om lagändring. Verket anför följande:

Det är inte svårt att ansluta sig till migrationsdomstolens slutsats att det inte kan ha varit lagstiftarens mening att den hänsyn som ska tas till ett barns bästa ska vara beroende av vårdnadshavarens civila status. Det är också ett etiskt dilemma att bevilja uppehållstillstånd för utländska medborgare, som löper hög risk att utsättas för våld och sexuella övergrepp i den tillståndsgivande relationen.

Migrationsverket har förståelse för att möjligheten att skydda make/sambo och barn från våldsbenägna anhöriga kompliceras genom införandet av familjeåterföreningsdirektivets regler, men anser ändå att det borde vara möjligt att göra undantag från direktivet med motiveringen att undantaget görs för att skydda fysiska personers medborgerliga fri- och rättigheter.

(Migrationsverket, 2012-04-17, Dnr 14-2012-12743).

Med hänsyn till den allmänna uppfattningen om att det inte är möjligt att ha kvar en riskbedömning om våld eller kränkning på grund av familjeåterföreningsdirektivet har vi gjort en egen juridisk analys om införlivningen av familjeåterföreningsdirektivet, se 4.3.1.

Analysen av lagstiftningsprocessen visar att slutsatsen i två beredningsunderlag var att det är fullt möjligt att i den nationella lagstiftningen behålla bestämmelsen om att avslå ansökan om uppehållstillstånd även för gifta som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet om det fanns risk för våld/kränkning. Det ansågs även möjligt att göra en seriositetsprövning. Det var först när beredningsunderlagen remissbehandlades och två juridiska institutioner vid Lunds respektive Stockholms Universitet översiktligt ifrågasatte detta som förändringen lades fram. Regeringen föreslog då alltså att gifta skulle undantas från riskbedömningen och seriositetsprövningen. Detta föregicks inte av någon analys om varför detta inte skulle vara förenligt med familjeåterföreningsdirektivet trots att två beredningsunderlag ansåg det vara hållbart. Det gjordes inte heller någon konsekvensanalys om vad detta skulle innebära för kvinnor och barn. Vår slutsats är därför att förslaget kom till av "säkerhets-

skäl”, för att undvika möjliga och hypotetiska komplikationer. Vid tillfället beaktades inte kvinnors och deras barns utsatthet.

Som genomgången av lagstiftningsprocessen visar har i grunden familjeåterföreningsdirektivet ett mycket svagt samband till problemet med kvinnor som får uppehållstillstånd på grund av anknytning. Familjeåterföreningsdirektivet kräver att tredjelandsmedborgare ges en rätt till återförening i Sverige om den ena parten är bosatt här och kan förväntas få permanent uppehållstillstånd. Det finns också ett flertal undantag i direktivet.

Syftet med familjeåterföreningsdirektivet är att förena familjer där alla parter är tredjelandsmedborgare. Det betyder att familjeåterföreningsdirektivet egentligen berör bara en liten del av alla anknytningsfallen i Sverige. Som genomgången av lagstiftningsprocessen visar valde dock Sverige att frivilligt utöka till samtliga medborgare. Skälet var att undvika diskriminering, dvs. att förhindra att tredjelandsmedborgare hade fördelaktigare regler än svenska. Vid tillfället valdes denna inriktning trots att uppfattningen var att den diskrimineringen som skulle kunna tänkas uppstå var teoretisk utan praktiska verkningar. Vi menar att det inte handlar om diskriminering i egentlig mening, eftersom svenska medborgare inte har behov av återförening och integration i Sverige. Ett annat, förmodat tyngre skäl var dock att det var enklare med samma regler för alla. Detta betyder att Sverige i sin lagstiftningsprocess i hög grad fjärmade sig från syftet med direktivet, nämligen att ge tredjelandsfamiljer ett skydd. I stället öppnade man för att anknytningspersoner i Sverige skulle ha en ovillkorlig rätt att förenas med sina gifta partners. En del av dem har nu visat sig vara kvinnor som far illa.

Konsekvensen av införlivningen av familjeåterföreningsdirektivet blev att en kategori av utlänningar hamnade i en särskild situation, nämligen de som var gifta vid första ansökan, men som inte stadigvarande bott tillsammans utomlands. De utlänningar som var gifta vid ansökan och som bott tillsammans stadigvarande med sin make eller maka utomlands fick i normalfallet genast permanent uppehållstillstånd. De som planerade att gifta sig eller bli sambo med någon i Sverige skulle även fortsättningsvis genomgå en uppskjuten invandringsprövning. Denna skulle dock precis som tidigare kombineras med en riskbedömning och seriositetsbedömning på förhand av Migrationsverket. För den utlänning som gift sig, men inte hunnit bo tillsammans stadigvarande med sin make/maka utomlands kom dock särskilda regler att gälla. Eftersom ett sådant förhållande även fortsättningsvis skulle bedömas som en snabb anknytning,

skulle å ena sidan utlänningen även fortsättningsvis genomgå en uppskjuten invandringssprövning. Å andra sidan skulle dock myndigheterna vara förhindrade att göra en riskbedömning och seriositetsprövning. Vi menar att detta är en ologisk och olämplig konsekvens. Om en utlänning ska genomgå en uppskjuten invandringssprövning så menar vi att det är ett minimikrav att myndigheterna får göra en fullständig prövning på förhand av ansökan. Den uppskjutna invandringssprövningen försätter som väl är känt utlänningen i en underlägsen ställning i förhållande till sin partner. Utan prövningen riskerar kvinnor och medföljande barns utsatthet att öka.

Vi menar att lagstiftaren här måste bestämma sig. Om denna grupp av gifta utlänningar ska utsättas för en uppskjuten invandringssprövning måste de även skyddas genom en prövning av risk för våld/seriositet av förhållandet. Alternativet är att även ge denna grupp av gifta utlänningar ett permanent uppehållstillstånd från början.

Det finns tre alternativa lösningar för att ändra lagstiftningen. En enkel lösning är att låta riskbedömningen om våld och kränkningar och seriositetsprövningen även omfatta gifta. Som anförts ansåg två beredningsunderlag att detta vara fullt möjligt. Skälet var att detta inte kunde anses strida mot grunderna i familjeåterföreningsdirektivet. Vi delar denna bedömning. Syftet med direktivet är endast att underlätta tredjelandsmedborgares integration i Europa. Som framgår har direktivet också ett flertal undantag. Det finns flera undantag som kan motivera en riskbedömning mot våld och kränkningar. Det ena är att tillstånd får vägras med hänsyn till hälsa i artikel 6. Det som avses är att medlemsstaten inte behöver ta emot en sjuk person för familjeåterförening. I vårt fall handlar det om ett närliggande problem, nämligen att risk för våld och kränkning i hög grad leder till ett hälsoproblem. I det fallet personen har medföljande underåriga barn ska enligt artikel 5 hänsyn tas till den underåriges bästa. Slutligen ger även artikel 7 om att tredjelandsmedborgare måste följa integrationsåtgärder i enlighet med nationell lagstiftning stöd för riskbedömningen, våld och kränkning är ett absolut hinder för integration i Sverige. När det gäller seriositetsprövningen finns det ett uttryckligt undantag som tar syfte på skenäktenskap. Vi menar att ett förhållande där våld och kränkning förekommer inte är ett seriöst förhållande. Sammantaget menar vi att det finns starka skäl för att riskbedömningen och seriositetsprövningen är förenlig med direktivet. Det betyder att det är fullt möjligt att ändra 5 kap. 17 § utlänningslagen så att det kan ske en prövning om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt

för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid även i de fallen paret är gifta. 5 kap. 17 § skulle behöva lyda så här:

Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 § 1 p och 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.

En annan möjlig lösning är att gifta utlänningar inte längre ska omfattas av den uppskjutna invandringsprövningen.

Om regeringen efter ingående analys skulle vara av motsatt uppfattning finns det även en tredje möjlighet. Eftersom direktivet bara omfattar tredjelandsmedborgare skulle en lösning vara att låta riskbedömningen och seriositetsprövningen omfatta alla snabba anknytningar utom de fallen där det är fråga om tredjelandsmedborgare. Det skulle betyda att paragrafen om risk för våld och kränkning skulle gälla för alla som inte bott tillsammans utomlands, även de som gift sig innan ansökan görs. Från detta skulle med hänsyn till familjeåterföreningsdirektivet kunna göras ett undantag för tredjelandsmedborgare som var gifta. Detta skulle vara en vattentät lösning i förhållande till familjeåterföreningsdirektivet. På det sättet skulle man kunna förhindra majoriteten av snabba anknytningar där det finns risk för våld/kränkningar. Det skulle i hög grad förbättra lagstiftningsproblemet, även om det inte skulle lösa det fullt ut. Vi är förstuds införstådda med att det av lagtekniska skäl är mer komplicerat med olika regler, men menar att om det finns sakskäl för det så måste de lagtekniska hänsynen vika. Innehållet i en lagstiftning är alltid viktigare än utformningen. I det här fallet finns det starka sakskäl.

Utredningens förslag: Migrationsverket ska göra en riskbedömning och seriositetsprövning vid snabba anknytningar. (För de som är gifta kräver det alltså en lagändring i enlighet med vad som anförs ovan). Vid den prövningen ska Migrationsverket som huvudregel ta in utdrag ur kriminalregistret, polisregistret och folkbokföringen. Endast om det finns anledning att anta att det saknas risk för våld eller kränkning behöver sådant underlag inte inhämtas.

Skälet till att kvinnor och barn som kommer till Sverige på grund av anknytning far illa är att vissa män väljer att begå övergrepp. Vi menar därför att lagstiftningen måste lägga ökad fokus på männen. Om de oseriösa männen kan identifieras så tidigt som möjligt i processen behöver de seriösa paren inte drabbas av utökade kontroller. Det som i hög grad är en fråga för samhället är att identifiera de män som ägnar sig åt "serieimporter". Här handlar det inte om seriösa förhållanden utan om ett systematiskt utnyttjande som är nära besläktat med människohandel. Dessa kvinnor hamnar i en farlig och utsatt situation i Sverige. I 4.4.2 har vi redovisat en mindre undersökning av Migrationsverket om hur vanligt det är att män förekommer som anknytningsperson vid mer än ett tillfälle. Genomgången indikerar att serieimport inte bara förekommer undantagsvis.

Idag gäller enligt förarbeten att utdrag ur kriminalregister, polisregister och folkbokföringen ska inhämtas om det finns anledning eller särskilda skäl till det, jämför 4.4.2. En ändring till att det ska ske regelmässigt i stället kräver ingen lagändring utan det är tillräckligt med ett uttalande i propositionen. Huvudregeln ska nu i stället vara att underlag ska inhämtas. Först om det finns anledning att anta att det inte finns risk för våld eller kränkning kan det underlåtas. Ett exempel kan vara om anknytningspersonen är en kvinna och att det saknas indikationer om våld.

8.2.5 Skydd för brottsoffer

Utredningens förslag: Vi föreslår en tydligare och enklare skyddsregel utan inslag av förlegade kriterier. Den ska bygga på kunskap om våldets mekanismer i nära relationer och ge utländska kvinnor samma skydd som inhemska. Utlänningslagens 5 kap 16 § tredje stycket andra punkt ska lyda så här: om **utlänningen eller dennes barn i förhållandet utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.**

Utöver tvåårsregeln har även skyddsregeln i utlänningslagen för kvinnor kritiserats såväl av kvinnoorganisationer som forskningen. Begreppsförvirringen är stor. Varken kvinnojourer eller erfarna ambassader klarar av att råda kvinnor som utsätts för våld, eftersom skyddsregeln är så oklar och därför inte är förutsägbar. Skyddsregelns syfte är att våldsutsatta kvinnor inte ska behöva stanna i en

våldsamt relation. Om ett förhållande upphör innan det tillfälliga uppehållstillståndet löpt ut kan utlänningen ändå få permanent uppehållstillstånd enligt den gällande lagstiftningen om förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Regeln är dock kraftigt inskränkt genom uttalanden i propositionen. Som vi noga analyserat i 4.2 handlar det sammanlagt om 6 olika kriterier. Dessa är:

1. Sammanboendet måste ha varat viss tid. Hur lång tid är oklart, men 4 månader är för kort tid. Nio månader kan vara tillräckligt, men det är inte säkert.
2. Våldet/kränkningen måste ha viss omfattning, det är inte tillräckligt med enstaka mindre allvarliga våldshandlingar.
3. Om kvinnan går tillbaka till mannen förminskar det våldet.
4. Förhållandet ska ha upphört på grund av våldet.
5. Våld eller kränkning måste anges innan det tillfälliga uppehållstillståndet löpt ut.
6. Förhållandet ska ha varit seriöst från början.

Vi menar att samtliga dessa kriterier, utom punkten 6, är onödiga. De bygger i grunden på tanken att en kvinna utan dessa kriterier skulle kunna kringgå utlänningslagen. Den ger vidare intryck av att våldsutsatta invandrarkvinnor måste uppnå en viss grad av utsatthet för att kvalificera sig, se vidare kapitel 3.

Vår utgångspunkt är att en skyddsregel måste vara glasklar för att fylla sin funktion. Det är fullständigt oacceptabelt att kvinnor – ibland med sina barn – tvingas stanna i våldsamma förhållanden på grund av oklar lagstiftning. Den genomgång av rättsfall vi gjort om skyddsregeln i 4.2 indikerar att Migrationsverket oftast noga följer lagstiftningen. Överklagandefrekvensen är också hög. Det betyder att bristen i huvudsak finns i lagstiftningen och inte i tillämpningen.

Vår genomgång av avslagsbeslut indikerar att kravet om att sammanboendet ska ha varat viss tid utgör det största hindret för kvinnor. Detta är i och för sig inte förvånande, eftersom en misshandlande man knappast väntar den stipulerade tiden om 4–9 månader innan han börjar utöva våld. Att det inte räcker med mindre allvarliga våldshandlingar återspeglar en förlegad syn på våld mot

kvinnor. Det står i dålig samklang med den jämställdhetspolitiska synen på mäns våld mot kvinnor och de reformer som genomförts sedan slutet 1990-talet. I dag finns det kunskap om att våld mot kvinnor i nära relationer följer ett visst mönster, se vidare 4.2. Det betyder också att kvinnor kan brytas ner utan kraftigare våld. För utländska kvinnor med möjliga språksvårigheter, bristande kontaktnät och sämre kännedom om det svenska samhället kan situationen vara än värre. Mot den bakgrunden ser vi det som stötande att utländska kvinnor inte omfattas av skyddsregeln om våldet är mindre allvarligt. Det finns i dag även kunskap om hur svår en uppbrottsprocess för en kvinna kan vara, just eftersom våldet bryter ner henne och övergreppen skapar en normaliseringsprocess. Kriterierna om att kvinnans återgång till mannen förminskar våldet och att förhållandet ska ha upphört på grund av våldet tar inte hänsyn till denna kunskap och framstår därför som förlegade.

Kriteriet 5 om att våldet måste göras gällande innan det tillfälliga uppehållstillståndet löpt ut är ett formaliakrav som är förhållandevis nytt. Enligt Migrationsverket har tidigare praxis varit att det har gått att återopa våld flera månader efter det att det tillfälliga tillståndet löpt ut. Enligt en dom från Migrationsdomstolen under första halvåret 2011, se 4.2, var dock 19 dagars fördröjning inte acceptabelt. Migrationsverket ska nu utreda frågan. Vi förutsätter att det inte införs några formaliakrav för dessa svåra frågor.

Kriteriet 6 om att förhållandet ska vara seriöst från början är i linje med utlänningslagens krav om att det inte ska vara möjligt att få uppehållstillstånd på grund av skenförhållanden.

När det gäller beviskrav är huvudregeln att den som påstår något ska bevisa detta. I propositionen till nu gällande lagstiftning görs dock undantag om detta när det gäller våld, det ska räcka om kvinnan gör våldet sannolikt. Enligt propositionen kan detta ske genom att kvinnan visar upp intyg från kvinnojourer eller läkare. Som en jämförelse kan nämnas att analyserande berättelser från kvinnor, som stöds av ett rättsintyg i brottmål oftast är tillräckligt som full bevisning för misshandel. Att benämna ett sådant beviskrav som sannolikt är därför inte helt rätt, även om det är svårt att jämföra de olika processerna se vidare avsnitt 4.2.

Vi föreslår alltså nu en skyddsregel utan inskränkningar av de tidigare kriterierna. Det ska räcka att kvinnan gör sannolikt att våld eller allvarliga kränkningar av henne eller barnet förekommit.

Utredningens förslag: Om utlänningen uppger att hon/han utsatts för våld eller allvarlig kränkning av anknytningspersonen ska offentligt biträde förordnas. Detsamma ska gälla om det uppges att utlänningens barn utsatts för våld eller allvarlig kränkning av anknytningspersonen.

Även med en förenklad skyddsregel kommer det framöver krävas stora insatser av den utsatta kvinnan för att skydda sig själv och det eventuella barnet. Inledningsvis måste hon bryta sig ur förhållandet. I dag finns det kunskap om att våld mot kvinnor eller barn av närstående är en mycket svår situation, som ger offret svåra psykiska skador, jämför kapitel 3. Uppbrottsprocessen är särskilt komplicerad och kräver mycket stöd. I brottmål tillsätts därför regelmässigt ett målsägandebiträde för offret. För våld eller kränkningar som begås av en anknytningsperson mot en utlänning tillkommer den juridiska svårigheten med den uppskjutna invandringsprövningen. Vår utredning visar att den s.k. tvåårsregeln (som närmare är en treårsregel) är svår att hantera. Begreppsförvirringen är stor. För att kunna ta tillvara sina rättigheter krävs därför juridisk kompetens. Vi menar därför att det är rimligt att ett offentligt biträde ska förordnas för utlänningen. Det kräver en ändring av 18 kap. 1 § utlänningslagen. Innebörden ska vara att offentligt biträde även ska förordnas så snart utlänningen uppger våld eller allvarlig kränkning i förhållandet mot henne eller barnet.

8.2.6 Information

Utredningens förslag: Migrationsverket ska genom de svenska utlandsmyndigheterna ge alla sökanden information där ordningen med den uppskjutna invandringsprövningen och dess konsekvenser beskrivs på ett utförligt sätt.

Den uppskjutna invandringsprövningen innebär en risk för utlänningen, eftersom hon (oftast en kvinna) kan behöva lämna landet om förhållandet bryts. I dag bärs risken enbart av utlänningen, medan anknytningspersonen efter avslutat förhållande kan inleda ett förhållande med annan utlänning. Som vi analyserat i kapitel 3 innebär denna ojämna riskfördelning ett jämställdhetsproblem, eftersom den innebär en maktförskjutning. Konsekvenserna för utlänningen kan

bli mycket svåra. Så länge den uppskjutna invandringsprövningen består kommer även förhållandet att präglas av en ojämlikhet. Ett minimikrav är att utlänningen från början är medveten om sin situation innan hon lämnar sitt ursprungsland. Vårt förslag lämnades av regeringen redan 1999, jämför 4.4.3, men har inte realiserats. Detta bör nu ske omgående genom ett regeringsuppdrag. Den information som ska lämnas bör utformas på lämpligt sätt för bästa genomslagskraft. Den kan vara skriftlig eller webb-baserad. Myndigheterna bör se till att informationen ges direkt till utlänningen.

Enligt 17 § förvaltningslagen gäller den s.k. kommunikationsplikten för myndigheter. Den innebär att en part ska få del av alla handlingar i ärendet och beredas tillfälle att yttra sig innan myndigheten fattar beslut. I dag gäller dock enligt utlänningslagen ett undantag för ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd om utlänningen inte är bosatt eller vistas i Sverige. Skälet för undantaget är att det kan vara svårt att nå utlänningen utomlands, vilket i sin tur kan leda till att det tar längre tid att behandla ett ärende. Vi har övervägt om det är lämpligt att skärpa lagstiftningen på det sättet att utlänningen vid uppehållstillstånd på grund av anknytning ska ta del av alla handlingar och beredas tillfälle att yttra sig även om personen bor utomlands.

Vi menar i och för sig att det är angeläget att utlänningen är medveten om anknytningspersonens bakgrund. Det framstår som stötande om det skulle kunna finnas uppgifter i akten, som utlänningen inte tar del av. Det finns ett stort antal berättelser om kvinnor som sålt allt de äger för att starta ett nytt liv i Sverige, ibland tillsammans med sitt barn. När förhållandet upphör måste de ibland ofrivilligt återvända till sitt hemland, trots att det kan vara förenat med stora svårigheter. Ett genomgående inslag i våra djupintervjuer i kapitel 6 är att kvinnorna inte handlat som de gjort om de hade haft tillgång till bättre information.

Enligt vår mening är ett minimikrav inför ett sådant stort steg att utlänningen har ingående kunskap om vad det innebär och vilka risker det är förenat med. Detta menar vi dock kan tillgodoses genom vårt förslag ovan om att utlänningen ska få ingående information om innebörden av uppskjuten invandringsprövning. Vi har därutöver övervägt att föreslå en allmän kommunikationsplikt för myndigheterna även när utlänningen inte vistas eller är bosatt i Sverige. Från Migrationsverket har dock anförts att en sådan reform skulle vara administrativt både betungande och dyr. En allmän kom-

munikationsplikt skulle omfatta ett stort antal utlänningar, varav många inte kommer att utsättas för våld. Det skulle leda till en tidsfördröjning av tillfälliga uppehållstillstånd.

Från utredningens sida är målsättningen att utlänningen i fall där anknytningspersonen är belastad inte kommer att få tillfälligt uppehållstillstånd. Som framgått tidigare föreslår vi att Migrationsverket som huvudregel alltid ska inhämta utdrag ur kriminalregistret, polisregistret och folkbokföringen och göra en riskbedömning och seriositetsprövning vid snabba anknytningar. En möjlig slutsats är att detta tillsammans med ingående information till kvinnan om innebörden av uppskjuten invandringsprövning ska vara tillräckligt för att undvika att utlänningen kommer till Sverige med felaktiga förutsättningar. En dyr reform om en allmän kommunikationsplikt kan vara en missriktad åtgärd av liten betydelse. Vi menar i stället att det först måste utvärderas om våra förslag är tillräckliga för att förhindra att kvinnor kommer till Sverige på felaktiga premisser. Om det senare visar sig att så inte är fallet bör en kommunikationsplikt övervägas då.

Utredningens förslag: Utredningen ansluter sig till förslaget som lagts fram av utredningen om samhällsorientering om att även de som har tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning ska omfattas av rätten till samhällsinformation och att kommunerna aktivt måste söka upp de personer som har rätt till samhällsinformation.

Utredningen har i avsnitt 7.1 redogjort för det förslag om en rätt till samhällsinformation för bredare grupper som redan har presenterats i betänkandet Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet, SOU 2010:37. Förslaget innebär att de kvinnor som har tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning skulle ha rätt till samhällsinformation. Vi bedömer att detta är nödvändigt för att undvika att kvinnor stannar kvar i våldsamma förhållanden. Det redan lagda förslaget innebär också att kommunen aktivt måste söka upp kvinnorna för att förhindra att de isoleras från sin omgivning. Vi ansluter oss fullt ut till förslaget. Som framgår av avsnitt 7.1 talar också arbetslinjen för att det är viktigt att värna om dessa kvinnor. En särskild utredning har fått till uppgift att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Uppdraget

ska redovisas senast i oktober 2012 (dir. 2011:88). Vi förutsätter alltså att även denna utredning kommer att lägga viktiga förslag som gynnar dessa kvinnors inträde i det svenska samhället och därmed minskar deras beroende av mannen. En person som omfattas av etableringslagstiftningen inkluderas i mottagandet av nyanlända, föräldrar omfattas av etableringslagen med rätt till etableringsplan och barnen får en ordnad introduktion. Den som inte omfattas ställs utanför dessa möjligheter, och mottagande kommun får heller ingen ersättning. En schablonersättning från staten per individ skulle även bidra till att kommunen får information om de som vistas i kommunen. Vilket skulle bidra till att riktade åtgärder till gruppen skulle bli möjliga. Som vi anför i kapitel 7 visar vår genomgång av rättsfall från Migrationsverket i kapitel 4 att en del kvinnor tillsammans med sina barn efter flera år i Sverige utvisas. För kvinnorna och framförallt deras barn är det många gånger en tragedi, eftersom de hunnit rota sig i Sverige och inte alltid har mycket att återvända till. De kvinnor som utvisas är alltså fall där anknytningen till mannen upphört och där förutsättningarna för att få stanna på grund av våld eller kränkning av olika skäl inte varit tillräckliga. Vi har kritiserat lagstiftningen, eftersom vi menar att den nuvarande skyddsregeln om våld och kränkning är för komplicerad och fylld med undantag. Den är därför inte tillräcklig utan måste ändras. Oavsett i vilken utsträckning detta sker kommer det dock alltid finnas kvinnor som försöker uthärda kränkningar så länge tvåårsregeln finns kvar. Det kan vara psykisk misshandel eller att mannen sätter i system att utnyttja tvåårsregeln. Genom olika lagstiftningsförslag kommer vi att försöka att i görligaste mån täppa till de luckor som finns, men det kommer alltid att finnas kvar gränsfall, eftersom tvåårsregeln försätter dessa kvinnor i underläge. Om dessa kvinnor får ett arbete snabbt kan det lösa situationen för dem. Om de vid Migrationsverkets prövning om förlängt uppehållstillstånd har arbetat heltid i två år ger det rätt till permanent uppehållstillstånd. Med de nya reglerna om arbetskraftsinvandring ger vidare ett arbete med en bruttolön på 13 000 kr (dagens siffror) och villkor i enlighet med branschen rätt till fortsatt uppehållstillstånd. En anställning kan alltså i hög grad underlätta situationen för dessa kvinnor, jämför avsnitt 4.2.

8.2.7 Samordning

Utredningens förslag: Länsstyrelserna ska samordna insatser för att hjälpa och stödja kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning och som far illa. Länsstyrelsen i Värmland ska ha det nationella samordningsansvaret.

Som framgått av hela betänkandet är våld mot kvinnor som är i Sverige på grund av anknytning ett komplext problem. Vi har i första hand föreslagit att kontrollen av anknytningspersonen utökas innan uppehållstillstånd beviljas för utlänningen för att förhindra att kvinnor kommer till Sverige och utsätts för våld. Även gifta anknytningspersoner ska kunna kontrolleras. Om en sådan kontroll ändå misslyckas måste den skyddsregel som finns för våldsutsatta kvinnor och som ger dem möjlighet till uppehållstillstånd trots bruten anknytning förstärkas. Vi har även föreslagit att den våldsutsatta kvinnan får en rätt till offentligt biträde vid processen hos Migrationsverket. Slutligen har vi föreslagit att informationen till utlänningen påtagligt måste förbättras. Det handlar såväl om information på förhand om vad den uppskjutna invandringsprövningen innebär av utlandsmyndigheten, men även om rätt till samhällsinformation i Sverige.

Vår enkätundersökning i kapitel 5 indikerar inte bara att anmärkningsvärt många kvinnor med uppskjuten invandringsprövning och deras barn far illa utan också att mörkertalet är mycket stort. Från de myndigheter som svarat på enkäten är uppfattningen att det måste utformas metoder för att identifiera dessa kvinnor och deras barn. Den myndighet som är ansvarig för detta är utan tvekan socialtjänsten, se kapitel 7. Som dock även framgår där är socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och barn inte alltid tillräckligt.

Vår uppfattning är att det måste till riktade åtgärder till dessa kvinnor och barn för att identifiera och stödja dem. Myndigheter måste samverka för att hjälpa dessa kvinnor och barn. Viktiga aktörer är socialtjänst, kvinnojourer, Migrationsverket, Landstinget, SFI-anordnare, skola, polis och åklagare.

Länsstyrelserna har redan uppdrag att förhandla med kommunerna om flyktingmottagande samt att främja samverkan mellan aktörer på området. Vidare har länsstyrelserna även uppdrag att inom sitt ansvarsområde stödja samordningen i länen av insatser

som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, att barn bevitnar våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål i enlighet med det uppdrag som lämnats i regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende länsstyrelserna (Fi2010/5567 m.fl.) Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för att samordna redovisningen av uppdraget. Uppdraget lämnades 2011 och löper till 2014. Länsstyrelsen i Östergötland har ett nationellt uppdrag dels att genomföra insatser för att förebygga och förhindra att unga mellan 13 och 25 år blir gifta mot sin vilja eller utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck (U2011/7068/UC) och dels att sprida och implementera metodstödet "Det handlar om kärlek" (Fi2010/5567) samt sprida den vägledning de tagit fram (U2011/4322/JÄM). Länsstyrelsen i Stockholm har ett nationellt uppdrag att fortsätta sitt arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (Fi2010/5567 m.fl.). Vi föreslår nu att regeringen i tillägg till dessa uppdrag uttryckligen även innefattar våld mot kvinnor och deras barn som är i Sverige med uppskjuten invandringsprövning. En länsstyrelse bör ges ett nationellt uppdrag om informationsspridning och metodstöd. Länsstyrelsen i Värmland har betydande erfarenhet och kunskaper inom området. Denna länsstyrelse bör därför ges det nationella samordningsansvaret. Efter ett par år bör arbetet utvärderas, och det bör övervägas om uppgiften ska läggas över på samtliga länsstyrelser inom ramen för kvinnofridsuppdragen.

9 Konsekvensanalys

I detta kapitel ska de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag belysas. Det vi i första hand ska undersöka är i vilken mån våra förslag leder till ökade kostnader för myndigheter.

9.1 Utökad kontroll för att förhindra att kvinnor och barn kommer till Sverige och blir brottsoffer

Vi har föreslagit bättre kontroll av anknytningspersonen för att förhindra att kvinnor och barn kommer till Sverige och här blir brottsoffer. Den utökade kontrollen består av att myndigheten som huvudregel alltid vid snabba anknytningar ska inhämta utdrag ur polisregistret och kriminalregistret samt folkbokföringen. Om det finns skäl som talar mot en risk för våld eller kränkningar behöver sådana utdrag inte inhämtas. Tidigare behövde utdrag bara inhämtas om det fanns anledning till det. Kontrollen ska med vårt förslag om ändring av lagstiftningen även omfatta anknytningspersonen om paret är gifta, men inte stadigvarande bott tillsammans utomlands (snabb anknytning). Från Migrationsverket har uppgetts att om även anknytningspersonen ska kontrolleras i de fall paret är gifta handlar det om ytterligare ca 5000 anknytningspersoner om året som ska kontrolleras. En slagning i registren kräver dock inte mycket tid. Genom att anknytningspersonen i ytterligare cirka 5 000 ärenden kontrolleras kommer det att leda till fler avslagsärenden. Migrationsverket räknar med att det kommer att bedöma att det finns risk för våld/kränkning av utlänningen i ytterligare 20–30 fall om året. Det leder till ett merarbete med ytterligare avslagsbeslut. Sammantaget bedömer Migrationsverket att merkostnaden för den utökade kontrollen kommer att kosta ca 100 000–200 000 kr.

Från utredningens sida framstår den beräkning som lämnats av Migrationsverket som rimlig. Våra förslag om utökade kontroller

leder därmed till en liten ökad kostnad för verket. Å andra sidan kommer verket att kunna spara medel, eftersom tidigare tunga ärenden om uppehållstillstånd på grund av våld eller kränkning bör kunna minska. Sammantaget handlar det om en marginell förändring som ryms inom Migrationsverkets budgetmedel.

9.2 Utökat skydd för brottsoffer

Vi har föreslagit en förenklad skyddsregel för kvinnor och barn. Innebörden är att det ska bli lättare för kvinnor och barn att få permanent uppehållstillstånd vid bruten anknytning om de i förhållandet utsatts för våld eller kränkning. Som framgår av avsnitt 4.2.1 prövades under 2010 54 ärenden om uppehållstillstånd med bruten anknytning på grund av våld eller kränkning, 30 ärenden bifölls medan 24 avslogs. Med en enklare skyddsregel kan det förutses att bifallsfrekvensen ökar. Man kan också tänka sig att fler kvinnor kommer att försöka få uppehållstillstånd på grund av våld/kränkning, särskilt med hänsyn till att vi också föreslagit att offentligt biträde ska utses tidigare. Sammantaget bör det dock handla om ett begränsat antal kvinnor. För Migrationsverket och migrationsdomstolarna leder det dock till minskade kostnader, eftersom det är avslagsbesluten som överklagas. Det ökade antalet kvinnor kan i marginell utsträckning leda till ökade samhällskostnader om de är i behov av stöd, men kan alternativt förstås bidra ekonomiskt till samhället genom inkomstskatt på arbete osv. Den förenklade regeln medför minskade processkostnader.

9.3 Offentligt biträde ska förordnas om utlänningen uppger våld eller kränkning

Vi har föreslagit att ett offentligt biträde ska förordnas redan när utlänningen uppger våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. Syftet med förslaget är att biträdet ska komma in tidigare som stöd. I dag förordnas ett biträde först när utvisning är aktuellt, dvs. när det tillfälliga uppehållstillståndet löpt ut. Migrationsverket beviljar ca 10 000 kvinnor tidsbegränsade uppehållstillstånd varje år. Som framgått ovan fanns det 2010 54 ärenden om fortsatt uppehållstillstånd på grund av våld. I dessa ärenden var offentligt biträde förordnat, eftersom alternativet till uppehållstillstånd var utvisning.

Den genomsnittliga biträdesersättningen ligger på ca 5 000–7 000 kr per ärende. Den nuvarande kostnaden för offentliga biträden på grund av våld/kränkning uppgår därmed till ca 324 000 kr för dessa ärenden (54 x 6 000 kr). I vilken utsträckning detta belopp skulle öka är omöjligt att ange. En mindre ökning framstår som sannolik.

9.4 Migrationsverket ska förmedla information om innebörden av uppehållstillstånd på grund av anknytning

Förslaget har presenterats redan i propositionen 1999/2000:43 om uppehållstillstånd på grund av anknytning, men har inte realiserats. Förslaget lades fram av Anknytningsutredningen i SOU 1997:152. Den utredningen anger i sin konsekvensanalys att deras förslag torde inte annat än marginellt ge upphov till kostnader som kräver ökade anslag, se s. 211.

9.5 Utredningen ansluter sig till tidigare förslag om samhällsinformation

Vi har anslutit oss till det förslag som lämnats i betänkandet ”Sverige för nyanlända utanför flyktningmottagandet”, SOU 2010:37. Innebörden är att även utlänningar med tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning ska ha rätt till samhällsinformation. Förslaget medför förstås ekonomiska konsekvenser för kommunerna, som finns angivna i det betänkandet, s. 35.

9.6 Länsstyrelsen ska samordna insatser för att hjälpa och stödja kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning och som far illa

Vi har föreslagit att länsstyrelsen ska samordna insatser riktade mot dessa kvinnor. Regeringen ska lämna ett sådant uppdrag till länsstyrelserna. Eftersom stödet till dessa kvinnor ska innefattas i redan befintliga uppdrag innebär detta begränsade merkostnader.

9.7 Sammanfattning

Vårt förslag om utökad rätt till biträde skulle kunna innebära utökade kostnader. I vilken utsträckning är dock i nuläget mycket svårt att bedöma. Å andra sidan ger vårt förslag om utökat skydd för brottsoffer närmast en besparing för Migrationsverket. Även om den utökade kontrollen ger en marginell ökning, kan även den balanseras av besparingar. Sammantaget innebär våra nya förslag inga eller försumbara kostnadsökningar.

10 Författningskommentar

5 kap. 3 § första punkten

Uppehållstillstånd ska, 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 om förhållandet framstår som seriöst.

Syftet med den föreslagna ändringen är att föreslå att seriositetsprövning även ska gälla i de fall paret är gifta. Förslaget ligger utanför utredningens uppdrag. I kapitel 8 har vi dock föreslagit att riskbedömningen för våld och kränkningar framöver även ska omfatta gifta. Detta har vi funnit nödvändigt för att skydda de utsatta kvinnorna. Förslaget har möjliggjorts sedan vi i vår analys under 4.3 funnit att såväl seriositetsprövningen som riskbedömningen för våld är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet. Av konsekvensskäl föreslår vi därmed att även seriositetsprövningen ska gälla för gifta även om det ligger utanför vårt uppdrag. Rent lagtekniskt är det svårt att bestämma hur detta ska framgå. Uppehållstillstånd för en gift utlänning med en anknytningsperson i Sverige är på grund av familjeåterföreningsdirektivet numera särreglerat i 5 kap. 3 § utlänningslagen, medan uppehållstillstånd för de som avser att gifta sig eller bli sambos följer av 3 a §. Skillnaden är att gifta ska få uppehållstillstånd med vissa undantag medan de som avser att gifta sig eller bli sambos får uppehållstillstånd under vissa förutsättningar. Samtidigt gäller dock även för gifta en prövning enligt 5 kap. 17–17 b §§. Det hela är lagtekniskt inte konsekvent. Vi har valt att lägga förslaget om undantaget om seriositet direkt i 5 kap 3 § 1 punkten, medan undantaget om riskbedömning ska följa 5 kap. 17 §, se nedan. Den konstruktionen motsvarar det nuvarande upplägget i utlänningslagen.

5 kap. 16 § tredje stycket

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om
1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. om utlänningen eller dennes barn i förhållandet 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 uppe-
hållstillstånd.

Ändringen i 5 kap. 16 § tredje stycket utlänningslagen är noga analyserad i 4.2 och 8.2.5. Syftet är att förenkla och klargöra den skyddsregel som finns för våldsutsatta som vistas i Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning. I framtiden ska det bli lättare för en drabbad utlänning att få permanent uppehållstillstånd. Det ska räcka att utlänningen eller dennes barn i förhållandet utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Samtliga tidigare försvårande villkor i förarbeten utom kravet om att förhållandet ska vara seriöst från början tas bort, jämför 8.2.5. Utlänningens uppbrottsprocess kan se olika ut och i vissa fall bli långdragen. Detta förminskar inte våldet, se 4.2.3 och 8.2.5. Utlänningen måste göra våldet eller kränkningen sannolik. Intyg från exempelvis kvinnojourer tillsammans med en trovärdig berättelse från utlänningen bör vara tillräckligt.

5 kap. 17 § första stycket

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 § 1 p och 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.

Lagändringen innebär att myndigheten även i de fall utlänningen och anknytningspersonen redan är gifta ska pröva om det finns en risk för våld eller kränkning av utlänningen eller utlänningens barn. Om det finns en sådan risk ska uppehållstillstånd inte beviljas. Lagförslaget är noga analyserat i 4.3 och 8.2.4. Som framgår där är

utgångspunkten att en sådan kontroll även för gifta är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet.

18 kap. 1 §

Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet om inte utlänningen enligt 10 kap. 1 eller 2 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 8 kap. 7 eller 7 a §,

3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats,

4. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, dock endast såvitt avser fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och

5. hemsändande enligt 23 kap. 2 § eller om en utlänning med uppehållstillstånd på grund av anknytning uppger att han eller hon eller dennes barn utsatts för våld eller allvarlig kränkning av sin frihet eller frid av referenspersonen.

Vi föreslår att den utlänning som uppger våld eller allvarlig kränkning ska ha rätt till offentligt biträde. Skillnaden mot det som gäller i dag är bara att det offentliga biträdet kan komma in som stöd tidigare. I dag utser Migrationsverket offentligt biträde när det tillfälliga uppehållstillståndet löpt ut och utlänningen kan utvisas. Om det redan tidigare kommer fram att utlänningen eller dennes barn utsatts för våld eller kränkning ska vårt förslag innebära att ett biträde omgående ska förordnas. Självklart ska offentligt biträde bara förordnas om det handlar om en utlänning som har tillfälligt uppehållstillstånd, eftersom en utlänning med permanent uppehållstillstånd saknar behov av biträde i migrationsprocessen. Med referensperson avses anknytningsperson och är den term som används i utlänningslagen.

Kommittédirektiv



Kvinnor som utsätts för våld efter att ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning

**Dir.
2011:44**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2011

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten och omfattningen av våld, hot och kränkningar som kan drabba utländska kvinnor som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man bosatt i Sverige. Utredaren ska identifiera de utsatta kvinnornas behov av insatser från den kommunala och statliga förvaltningen samt lämna förslag på hur insatserna kan förbättras. Utredaren ska också överväga om förbättrad samhällsinformation före och efter inresan kan ha betydelse i ett förebyggande syfte. Uppdraget är ett led i regeringens arbete med att bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2012.

Kvinnor som utsätts för våld efter att ha beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning är en utsatt grupp

Kvinnor som utsätts för våld efter att ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en man bosatt här är särskilt utsatta. Även kvinnornas medföljande barn kan drabbas av våldet antingen genom att barnen blir vittne till våldet eller att de själva utsätts för det. Det finns ett behov av ökade kunskaper om problemets omfattning och karaktär. Det är känt att dessa kvinnor kan hamna i en särskilt svår och utsatt situation. De är ofta isolerade, saknar egna ekonomiska resurser och kunskaper i det svenska språket samt har mycket liten eller helt obefintlig kännedom om såväl sina rättigheter som det svenska samhället. Kommunerna är

sedan den 1 december 2010 skyldiga att erbjuda 60 timmars samhällsorientering till t.ex. anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande. Däremot omfattas för närvarande inte t.ex. anhöriga till svenska medborgare. Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare har i sitt slutbetänkande Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet (SOU 2010:37) lämnat förslag om utökad målgrupp för kommunernas skyldighet att erbjuda samhällsorientering. Det våld och hot som de kvinnor och deras medföljande barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man utsätts för kan få allvarliga och långsiktiga konsekvenser för deras fortsatta liv. Tiden de levt med och ofta i beroendeställning till en våldsam eller våldsbenägen man kan sätta spår i såväl psykisk och fysisk hälsa som sociala relationer och yrkesliv. Detta kan ytterligare försvåra möjligheterna att komma in i det svenska samhället.

Problematiken kring kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning har under åren vid olika tillfällen lyfts fram, diskuterats och kartlagts. Anknytningsutredningen överlämnade i november 1997 sitt betänkande Uppehållstillstånd på grund av anknytning (SOU 1997:152). I propositionen Uppehållstillstånd på grund av anknytning (prop. 1999/2000:43), som överlämnades till riksdagen i januari 2000, framhålls att en utlänning som gifter sig eller inleder ett samboförhållande med någon som bor i Sverige ska ha en principiell rätt att bosätta sig här. Samtidigt konstateras det i propositionen att det är viktigt att så långt möjligt söka förhindra att uppehållstillstånd beviljas, när det kan misstänkas att någon av parterna i förhållandet kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar. I propositionen föreslogs det att fortsatt uppehållstillstånd ska kunna beviljas trots att förhållandet upphört inom tvåårstiden för den uppskjutna invandringsprövningen, om den sökande eller den sökandes barn utsatts för våld eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av den sökandes eller barnets frihet eller frid. Utredningen hade inte i uppdrag att göra en särskild analys av bemötande och omhändertagande av våldsutsatta kvinnor och deras medföljande barn.

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) har i rapporterna Täckmantel: äktenskap – Kvinnojourernas erfarenhet av fruimport (2/2009) och Fruimporten fortsätter – Om kvinnor som utsätts för våld i anknytningsrelationer (2/2010) lyft fram problem som kan drabba dessa kvinnor i form av hot och våld från partnern. Roks beskriver den särskilda utsatthet och de svårig-

heter som dessa kvinnor lever under. Enligt Roks delar kvinnorna en erfarenhet av att mannen har beskrivit en tillvaro i Sverige som sedan visar sig vara helt annorlunda. Roks anger att mannen ofta försvårar för kvinnan att lära sig svenska, skaffa jobb, hitta vänner eller på andra sätt etablera sig i Sverige. Enligt den senaste rapporten sökte 552 kvinnor stöd hos kvinnojourerna på grund av våld i anknytningsrelationer under 2009, vilket är en ökning med 37 kvinnor sedan året innan.

Uppdraget består i att kartlägga, belysa och analysera komplexiteten i dessa våldsutsatta kvinnors situation

Mycket har hänt sedan Anknytningsutredningen lämnade sitt betänkande 1997 (SOU 1997:52). Lagstiftningen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, 4 kap. 4 a § brottsbalken, trädde i kraft 1998. Brotten innebär skärpt lagstiftning vid upprepade straffbara gärningar – t.ex. vissa vålds- och sexualbrott samt brott mot frihet och frid – som riktats mot nära anhöriga. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld har förtydligats bl.a. genom en lagändring i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453). I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2006/07:38) lyfts gruppen kvinnor med utländsk bakgrund upp som en särskilt utsatt grupp. Regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer lämnades till riksdagen i november 2007 (skr. 2007/08:39). Handlingsplanen slår fast att det finns särskilt utsatta grupper av kvinnor när det gäller våld. Regeringen har genom olika uppdrag till bl.a. länsstyrelserna, Ungdomsstyrelsen, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter (RFSL) genomfört en rad insatser till stöd för särskilt utsatta grupper, t.ex. äldre kvinnor som drabbas av våld i nära relationer, kvinnor med funktionsnedsättning, kvinnor med missbruksproblem och kvinnor med utländsk bakgrund, unga som blir gifta mot sin vilja och homosexuella, bisexuella och transpersoner (HBT-personer).

Enligt Migrationsverket har invandringen av personer på grund av anknytning successivt ökat under 2000-talet. Enligt Roks rapporter ökar också antalet kvinnor som utsatts för våld efter att ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en man bosatt här. Det saknas tillräcklig information om i vilken omfattning dessa kvinnor utsätts för våld, hot och kränkningar i relationen.

Det finns också ett behov av att belysa komplexiteten i dessa kvinnors situation som ofta innebär att kvinnorna t.ex. saknar sociala nätverk, är isolerade, saknar egna ekonomiska resurser, kunskaper i svenska samt kännedom om sina rättigheter i det svenska samhället. Vidare saknas det tillräcklig kunskap om kvinnojourernas och myndigheternas bemötande och omhändertagande av dessa kvinnor. Det saknas också kunskap om huruvida det finns skillnader i bemötandet av kvinnor som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning jämfört med andra våldsutsatta kvinnor.

Det finns därför skäl att nu närmare undersöka förhållandena för de kvinnor som utsätts för våld efter att ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en man som är bosatt här.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera förekomsten och omfattningen av våld, hot och kränkningar som drabbar kvinnor och deras medföljande barn efter att de har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning och i kartläggningen redovisa kvinnornas medborgarskap,
- redovisa ett kunskapsunderlag som belyser komplexiteten i dessa våldsutsatta kvinnors situation baserat på underlag från den egna samt andra tidigare genomförda kartläggningar och eventuell befintlig forskning,
- undersöka hur myndigheterna och andra offentliga aktörer, t.ex. sjukvård, socialtjänst, polis och åklagare bemöter dessa kvinnor och vilket skydd och stöd de får samt påtala eventuella brister i dessa avseenden,
- kartlägga och identifiera likheter och skillnader i utsatthet mellan kvinnor som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man jämfört med andra våldsutsatta kvinnor,
- identifiera vilka insatser i form av åtgärder och stöd som kommuner, landsting och statlig förvaltning i dagsläget erbjuder våldsutsatta kvinnor som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en man bosatt här samt utifrån de behov som finns föreslå insatser för att förbättra situationen för kvinnorna och deras barn, och

- överväga om förbättrad samhällsinformation såväl före som efter inresan i Sverige kan förebygga och förhindra att kvinnor utsätts för våld i relationen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska arbeta utåtriktat och i relevanta frågor samverka med myndigheter, organisationer och trossamfund som kommer i kontakt med kvinnor som har utsatts för våld efter att ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning. Utredaren bör samråda med och inhämta upplysningar från berörda företrädare för Migrationsverket, landstingen, kommunerna, vården och polisen. Utredaren bör också inhämta kunskap från de kvinnojourer som har erfarenheter av kontakt med kvinnor som har lämnat förhållandet för att de utsatts för våld från mannen och som behöver stöd och hjälp. Utredaren bör vidare ta del av relevanta utredningar och forskning på området.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2012.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om kvinnor
som utsätts för våld efter att ha beviljats
uppehållstillstånd i Sverige på grund av
anknytning (U 2011:02)**

**Dir.
2012:12**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 31 maj 2011 kommittédirektiv om att kartlägga och analysera förekomsten och omfattningen av våld, hot och kränkningar, identifiera behov av insatser och föreslå hur insatserna kan förbättras när det gäller utländska kvinnor som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man bosatt i Sverige (dir. 2011:44). Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 30 april 2012.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 6 juli 2012.

(Utbildningsdepartementet)

RÅDETS DIREKTIV 2003/86/EG
av den 22 september 2003
om rätt till familjeåterförening

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 ⁽¹⁾,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande ⁽²⁾,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽³⁾, och

med beaktande av Regionkommitténs yttrande ⁽⁴⁾, 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 stadfäst 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 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 förmånliga 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.

⁽¹⁾ EGT C 116 E, 26.4.2000, s. 66, och EGT C 62 E, 27.2.2001, s. 99.

⁽²⁾ EGT C 135, 7.5.2001, s. 174.

⁽³⁾ EGT C 204, 18.7.2000, s. 40.

⁽⁴⁾ EUT C 73, 26.3.2003, s. 16.

- (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 språkfärdigheter 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 tredjelandsemborgare 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 tredjelandsemborgare 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.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

Allmänna bestämmelser

Artikel 1

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

Artikel 2

I detta direktiv avses med

- a) *tredjelandsemborgare*: personer som inte är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 i fördraget,
- b) *flykting*: tredjelandsemborgare 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 tredjelandsemborgare 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 tredjelandsemborgare 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 tredjelandsemborgare 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 ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ EGT L 157, 15.6.2002, s. 1.

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 anlånt 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 uppehållstillstånd, om hans eller hennes familjemedlemmar är tredjelandsmedborgare, oberoende av deras rättsliga ställning.

2. Detta direktiv skall inte tillämpas när referenspersonen

- a) ansöker om att beviljas flyktningstatus 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 arbetstagarers 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.

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.

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 tredjelandssmedborgare följer integrationsåtgärderna i enlighet med nationell lagstiftning.

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 familjeåterföreningssyfte 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.

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.

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 änklings/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.

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 adaption 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 familjemedlemmars uppehållstillstånd förnyas.

Artikel 17

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

Vi behöver er hjälp och tackar för ert engagemang!

Denna undersökning där vi uppmanar er att registrera förekomst under en bestämd tidsperiod är en kartläggning som är beställd av den av regeringen tillsatta "Utredningen om kvinnor som utsätts för våld efter att ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning. U 2011:02" Utredningens ordförande är landshövdingen Eva Eriksson.

Utredningens uppdrag är att kartlägga och analysera omfattningen av våld, hot och kränkningar som kan drabba utländska kvinnor och deras medföljande barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning och föreslå förbättringsåtgärder.

Med enkäten vill vi alltså kartlägga omfattningen av utländska kvinnor som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt man och har blivit utsatta för våld, hot eller kränkningar. Kartläggningen ska även omfatta kvinnornas barn, både egna barn och barn som de kan ha tillsammans med anknytningspersonen.

I enkäten kommer vi att kalla kvinnor som uppfyller ovan nämnda kriterier för kvinnor inom målgrupp.

Vi ber er registrera det antal kvinnor och barn ni möter under en bestämd period, dvs. från och med den 1 januari 2012 - 31 mars 2012. Den datainsamling som ni gör under perioden januari t.o.m. mars 2012 ska ligga som grund till de svar ni lämnar. Vi ber er att föra in resultatet i enkätverktyget på webben vid mätperiodens slut. Länk till enkät:

<https://www.relationwise.com/survey.aspx?ID=0b008dfd6a767cc9b658ec4839e1531f>

Regeringen menar att det är av stor vikt att klarlägga omfattningen av kvinnor som drabbas. Vi hoppas därför på din viktiga medverkan. Stort tack på förhand!

2. Vilken verksamhet arbetar du i?

- ☐ Landstingets aktumottagning
- ☐ Socialtjänsten
- ☐ Polis
- ☐ Kvinnojour/Brottsofferjour

3. I vilket län är du verksam? Om risk att röja kvinnornas identitet föreligger kommer denna fråga inte att redovisas specifikt i undersökningen.

- ☐ Värmland
- ☐ Gävleborg
- ☐ Västernorrland
- ☐ Stockholm
- ☐ Skåne

4. Hur många kvinnor inom målgruppen har du anledning att anta att du stött på under perioden 1 januari 2012 - 31 mars 2012?

- ☐ 0
- ☐ 1 - 5
- ☐ 5 - 10
- ☐ 10 - 15
- ☐ 15 - 25
- ☐ 25 - 50
- ☐ 50 - 100
- ☐ 100 - 150
- ☐ fler än 150

5. Hur många barn har kvinnorna inom målgruppen?

Inte per kvinna utan antal barn totalt, boende med henne i Sverige (dvs. inte de barn som bor kvar i hemlandet).

Dagens forskning påvisar att det lika skadligt för barn att uppleva hot och våld mot sin anknytningsperson som att själv utsättas. Därför söker vi totala antalet med denna fråga.

- ☐ 0
- ☐ 1 - 5
- ☐ 5 - 10
- ☐ 10 - 15
- ☐ 15 - 25
- ☐ 25 - 50
- ☐ 50 - 100
- ☐ 100 - 150
- ☐ 150 - 200
- ☐ 200 - 250
- ☐ 250 - 300
- ☐ 300 - 350
- ☐ fler än 350

6. Vart hänvisar ni kvinnor och/eller barn inom målgruppen för vidare stöd och hjälp?

	1 - 5 kvinnor	5 - 10 kvinnor	10 - 15 kvinnor	15 - 50 kvinnor	50 - 100 kvinnor	fler än 100 kvinnor	
Ingen åtgärd	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Verksamhet inom socialtjänst	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Annan stödverksamhet inom kommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Polis	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Kvinnojour	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Brottsofferjour	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Sjukvården	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Invandrarföreningar	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Migrationsverket	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Något annat, ange gärna vart	☐	☐	☐	☐	☐	☐	

7. Från vilket land uppger kvinnorna inom målgruppen själva att de kommer från?

	0 - 5 kvinnor	5 - 10 kvinnor	10 - 20 kvinnor	20 - 30 kvinnor	30 - 40 kvinnor	40 - 50 kvinnor	50 - 100 kvinnor	fler än 100 kvinnor
Ryssland	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ukraina	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Brasilien	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Filippinerna	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Thailand	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nigeria	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Irak	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Somalia	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kosovo	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Moldavien	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Eritrea	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Iran	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Turkiet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
USA	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Serbien	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kina	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mongoliet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Våldsutsatthet efter anknytning

ett land i Norden	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ett annat land i Östeuropa (med forna Sovjetstater inräknade)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ett annat land i västra Europa	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ett annat land i Afrika än de ovan angivna	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ett annat land i Asien än de ovan angivna	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ett annat land i Nordamerika än det ovan angivna	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ett annat land i Sydamerika än det ovan angivna	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ett land i Oceanien	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

8. Vi är intresserade av dina erfarenheter. Vi är tacksamma om du vill delge oss dina synpunkter eller reflektioner gällande kartläggningen!

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum
– ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
Snabbare betalningar. [11]
Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
En sammanhållen svensk polis. [13]
En ny brottskadelag. [26]
Nya påföljder + kort presentation. [34]
Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. [35]
Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
Upphandlingsstödet framtid. [32]
Gör det enklare! [33]
Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

Vital kommunal demokrati. [30]

Registerdata för forskning. [36]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
Högskolornas föreskrifter. [5]
Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
Mål för rovdjuren. M. [22]
Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

Näringsdepartementet

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
Nationella patent på engelska? [19]
Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]
Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Vägar till förbättrad produktivitet och
innovationsgrad i anläggningsbranschen +
Bilagedel. [39]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbrygga
– för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgifts-
behandling på det arbetsmarknadspolitiska
området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av
föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]