



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2013-09-06

U2012/3745/JÄM

Utbildningsdepartementet

|                                                     |                |
|-----------------------------------------------------|----------------|
| STOCKHOLMS STAD<br>Kommunstyrelsen<br>Rejistraturen |                |
| Ink.                                                | 2013-09-09     |
| Dnr:                                                | 2013-1338/2013 |
| Till:                                               | ZVA            |

Remiss av betänkandet Kvinnor och barn i rättens gränsland, SOU 2012:45

**Remissinstanser:**

1. Rikspolisstyrelsen
2. Brottsförebyggande rådet
3. Brottsoffermyndigheten
4. Migrationsverket
5. Socialstyrelsen
6. Barnombudsmannen
7. Länsstyrelsen i Stockholms län
8. Länsstyrelsen i Norrbottens län
9. Länsstyrelsen i Östergötlands län
10. Länsstyrelsen i Värmlands län
11. Statens skolverk
12. Ungdomsstyrelsen
13. Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid – NCK)
14. Diskrimineringsombudsmannen
15. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
16. Gävle kommun
17. Malmö stad
18. Stockholms stad
19. Sundsvalls kommun
20. Gävleborgs läns landsting
21. Skåne läns landsting
22. Stockholms läns landsting
23. Västernorrlands läns landsting
24. Brottsofferjourernas Riksförbund
25. ECPAT Sverige
26. Riksförbundet Barnens Rätt i Samhället (BRIS)
27. Rädda Barnen
28. Unicef
29. Internationella kvinnoförbundet (IKF)

30. Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor (RIFFI)
31. Sveriges Kvinnolobby (SKL)
32. Kvinnors nätverk
33. KFKR (Kommittén för försvaret av kvinnors rättigheter (Malmö)
34. Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS)
35. Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR)
36. Terrafem
37. UN Women (Sverige)
38. Amnesty

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm senast måndagen den 16 december 2013. Remissvaren bör även sändas per e-post i både Word och pdf-format till [u.registrator@regeringskansliet.se](mailto:u.registrator@regeringskansliet.se).

Regeringen vill ha synpunkter på betänkandet SOU 2012:45 med undantag för de delar som inte ingick i utredarens uppdrag. Regeringen vill således inte ha synpunkter på kapitlen 4 och 10, avsnitten 8.2.3, 8.2.4 och 8.2.5 samt därmed sammanhängande delar i andra kapitel.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).



Charlotte Abrahamsson  
Expeditions- och rättschef

Kopia till  
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm  
Riksdagens utredningstjänst

# 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 ankenytning*

*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](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://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

|                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>                                    | <b>9</b>  |
| <b>Summary .....</b>                                           | <b>21</b> |
| <b>Författningsförslag .....</b>                               | <b>35</b> |
| Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ..... | 35        |
| <b>1    Utredningens uppdrag och uppläggning.....</b>          | <b>39</b> |
| 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        |
| <b>2    Bakgrund .....</b>                                     | <b>47</b> |
| 2.1   Visering.....                                            | 47        |
| 2.2   Upphållstillstånd .....                                  | 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        |

|          |                                                                                                         |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>3</b> | <b>Mäns våld mot kvinnor, mänskliga rättigheter och jämställdhet – bakgrund och kritiska perspektiv</b> |           |
|          | – 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        |
| <b>4</b> | <b>Analys av regelverket och tillämpningen .....</b>                                                    | <b>77</b> |
| 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       |
| <b>5</b> | <b>Kartläggning</b>                                                                                     |           |
|          | – 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        |
| <b>6</b> | <b>Djupintervjuer</b>                                                                                |            |
|          | – av doktor Maria Scheffer Lindgren.....                                                             | <b>141</b> |
| 6.1      | Inledning.....                                                                                       | 141        |
| 6.2      | Resultat .....                                                                                       | 142        |
| 6.2.1    | Fallbeskrivningar .....                                                                              | 142        |
| 6.2.2    | Teman.....                                                                                           | 144        |
| 6.2.3    | Slutsatser .....                                                                                     | 155        |
| <b>7</b> | <b>Samhällets insatser och stöd – en beskrivning och en granskning.....</b>                          | <b>157</b> |
| 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        |
| <b>8</b> | <b>Utredningens överväganden och förslag .....</b>                                                   | <b>167</b> |
| 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        |

|                |                                                                                                                                             |            |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>9</b>       | <b>Konsekvensanalys.....</b>                                                                                                                | <b>189</b> |
| 9.1            | Utökad kontroll för att förhindra att kvinnor och barn kommer till Sverige och blir brottsoffer .....                                       | 189        |
| 9.2            | Utökad skydd för brottsoffer .....                                                                                                          | 190        |
| 9.3            | Offentligt biträde ska förordnas om utlännings uppgär 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        |
| <b>10</b>      | <b>Författningskommentar .....</b>                                                                                                          | <b>193</b> |
| <b>Bilagor</b> |                                                                                                                                             |            |
| 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 utsätts 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, 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 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 utsätts 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 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 anknytningsärenden 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.

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 utlänningsen ändå få permanent uppehållstillstånd enligt den gällande lagstiftningen om förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningsen, eller utlänningsens 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 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.

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. 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 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 utlännings, eftersom hon (oftast en kvinna) kan behöva lämna landet om förhållandet bryts. I dag bärs risken enbart av utlännings, 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 utlännings kan bli mycket svåra. Så länge den uppskjutna invandringsprövningen består kommer även förhållandet att präglas av en ojämlikhet. Ett minimi-krav är att utlännings 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