



Familj, medborgarskap, migration

Sveriges politik för anhöriginvandring i ett jämförande perspektiv

Familj, medborgarskap, migration

Sveriges politik för anhöriginvandring i ett
jämförande perspektiv

Karin Borevi

Rapport 2018:5



Delmi rapport 2018:5

Beställning: www.delmi.se

E-post: ju.delmi@regeringskansliet.se

Tryckt av: Elanders Sverige AB

Stockholm 2018

ISBN:978-91-88021-31-1

Förord

Att återförenas med någon anhörig har sedan 1980-talet varit det vanligaste skälet till att människor från länder utanför Norden har beviljats rätt att bosätta sig i Sverige. Anhöriginvandring innebär lite förenklat att personer som bor i ett land gör anspråk på att få förenas med sina nära och kära från utlandet. De kan gälla en arbetskraftsinvandrare eller internationell student som ansöker om att ta hit sin familj under perioden av arbete eller studier. Det kan också vara en skyddsbehövande som hämtar sin familj från konflikten i ursprungslandet eller en svensk medborgare som, genom äktenskap, vill etablera sin kärleksrelation med en utomeuropé. De regler och lagar som reglerar anhöriginvandring påverkar med andra ord både personer som vill migrera till Sverige och de som redan bor här.

För ett par år sedan tillämpade Sverige, i jämförelse med många andra länder, generösa regler för anhöriginvandring. I juni 2016 infördes emellertid en lag som begränsade möjligheten till anhöriginvandring. Mot den bakgrunden erbjuder den här rapporten kunskap om hur de lagar som reglerar anhöriginvandringen i Sverige skiljer sig eller liknar systemen i Norden och övriga Europa. Studien beaktar förändringar som skett fram till årsslutet 2017.

Rapporten är skriven av Karin Borevi, docent och lektor i statsvetenskap vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns högskola och affilierad forskare vid Centrum för forskning om religion och samhälle (CRS), Uppsala universitet. Karin har bedrivit långvarig forskning med fokus på invandring, medborgarskap, mångkulturalism och välfärdsstat. Arbetet med rapporten har följts av Alexandra Wilton Wahren, ledamot i Delmis styrelse och rättschef på Finansmarknadsavdelningen vid Finansdepartementet. Alexandra var tidigare chef för enheten för migrationsrätt vid Justitiedepartementet. Peo Hansen, professor i statsvetenskap vid Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle, Linköpings universitet och Frida Boräng, docent i statsvetenskap vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet har gjort en extern vetenskaplig granskning av ett utkast till rapporten.

Rebecca Stern, docent i folkrätt, vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet, har granskat den nästan färdiga rapporten från ett juridiskt perspektiv.

Vid Delmis kansli har främst utredningssekreterarna fil.dr. Caroline Tovatt, fil.dr Erik Lundberg och fil. mag. Anton Ahlén bidragit till granskningen. Som brukligt i Delmi-sammanhang ansvarar författarna själva för innehåll, slutsatser och policy-rekommendationer i rapporten. Rapporten ingår i Delmis temaområde regelverk.

Stockholm i september 2018

Joakim Palme

Kristof Tamas

Ordförande Delmi

Kanslichef Delmi

Sammanfattning

Sedan 1980-talet är anhöriginvandring det vanligaste skälet till att människor från länder utanför Norden beviljas rätt att bosätta sig i Sverige. Anhöriginvandring innebär att personer som redan bor i ett land förenas där med familjemedlemmar från ett annat land. I Sverige infördes i juni 2016 en lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd. Lagen var en direkt följd av den rekordstora invandringen av asylsökande till Sverige under hösten 2015 och presenterades som en nödvändig åtgärd för att skydda systemet för asylmottagande och andra centrala samhällsfunktioner från de påfrestningar som den stora asylinvandringen innebär.

Den här rapporten handlar om politik för anhöriginvandring, vilket är ett av de områden där 2016 års regelförändringar har fått som störst inverkan. I synnerhet är det personer som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande som fått mycket starkt begränsade möjligheter att återförenas med nära familjemedlemmar. Men den nya lagen har även lett till förändringar som i princip omfattar alla som bor i Sverige, särskilt då det gäller möjligheten att ta hit en partner från ett land utanför EU. Rapporten sätter de senaste svenska förändringarna i ett *jämförande* perspektiv genom att analysera hur 2016 års regeländringar förhåller sig (1) till gällande EU-rätt; (2) till andra länders regelverk och (3) till överväganden kring anhöriginvandringspolitik – både de som gjorts tidigare i Sverige och de som gjorts i våra grannländer Danmark och Norge.

Rapporten inleds med en beskrivning av studiens utgångspunkter, syfte, metod och avgränsningar. Därefter följer ett avsnitt som ger grundläggande fakta om anhöriginvandringens storlek över tid samt en översikt och analys av kunskapsläget då det gäller staters politik för anhöriginvandring. Avsnittet innehåller även en diskussion om vilka olika principer, intressen och värden som står på spel inom detta policyfält, där det konstateras att anhöriginvandring, vid sidan om migrationspolitiska överväganden, aktualiserar centrala frågor om integration, medborgarskap

och samhällets grundläggande värderingar. I avsnittet uppmärksammas även en policytrend som i den internationella forskningsdebatten kallats för ”civic integration” och som jag här föreslår att vi på svenska benämner *villkorad integration*. Trenden, som startade kring millennieskiftet, återspeglar ett förnyat intresse hos stater runt om i Europa att aktivt stärka och försvara den egna nationella identiteten genom att formulera nya eller skärpta integrationskrav på invandrare. Det kan t.ex. handla om att kunskaper i det mottagande landets språk, historia och kultur görs till ett villkor för att en person ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd; medborgarskap eller rätt att förenas med familjemedlemmar från utlandet. I fråga om anhöriginvandring innebär trenden potentiellt ett ”dubbelt villkorande” i den bemärkelsen att kraven kan ställas både på den utländska familjemedlemmen och på anknytningspersonen.

Rapporten presenterar därefter en empirisk undersökning som består av två delar. I den första delen görs en översiktlig kartläggning av EU:s 28 medlemsländer plus Norge och Schweiz vad gäller tillämpning av fyra olika kategorier villkor för anhöriginvandring: (1) krav på vistelsetid och uppehållstillstånd; (2) åldersgräns; (3) krav på försörjning och bostad samt (4) språk- och integrationskrav. Analysen bidrar till att konkretisera vad ”EU:s miniminivå” kan innebära, genom att diskutera medlemsstaternas åtaganden enligt EU:s familjeåterföreningsdirektiv samt ge en översiktlig beskrivning av de olika ländernas regelverk och hur dessa förhåller sig till direktivet. Analysen i denna del ger även svar på hur det svenska regelverket förhåller sig till ”EU:s miniminivå” *före* respektive *efter* 2016 års tillfälliga lag.

I studiens andra del analyseras olika policyprocesser i Sverige, Danmark och Norge som föregått beslut om att införa – eller att tillbakavisa – krav och begränsningar för anhöriginvandring. Genom en bred analys av policyutvecklingen i de tre länderna, från millennieskiftet fram till 2016, studeras vilka överväganden, argument och problembilder som varit vägledande för besluten. Studien visar bland annat att den stora invandringen 2015 utlöst reformer och regeländringar i politiken för anhöriginvandring i alla tre länder. Men medan förändringarna i Danmark och Norge låg i linje med den policyutveckling som kunnat märkas under mycket (Danmark) eller ganska (Norge) lång tid, kan förändringarna i Sverige beskrivas i termer av ett plötsligt migrationspolitiskt paradigmskifte.

I ett avslutande avsnitt diskuteras studiens slutsatser och vilka insikter som kan hämtas från dem vad gäller framtida policyöverväganden. Rapporten visar att 2016 års regelförändringar utgör ett dramatiskt brott från tidigare politik, som ensidigt motiverats som ett sätt att begränsa invandring. De restriktiva förändringarna präglas av en strävan att anpassa Sverige till EU:s lägstanivå för att inte sticka ut med mer förmånliga regler än omgivningen. Den avslutande diskussionen konkluderar att det inför framtida policyöverväganden behövs en fördjupad och utvecklad debatt och analys, som på allvar tar i beaktande de olika principer och värden som står på spel då det gäller anhöriginvandring.

Summary

Since the 1980s, family migration is the most common reason for foreign citizens outside the Nordic countries to be granted the right to settle in Sweden. Family migration cover cases when a person who already live in a country reunites with a family member from another country.

In June 2016, Sweden introduced a law on temporary restrictions in the possibility to achieve residence permit. The law was a direct result of the record-breaking immigration of asylum seekers experienced during the fall 2015. The measure was presented by the government as a necessity to protect the asylum reception system, as well as other central societal functions, from the strains caused by the large inflow of asylum seekers. One area where the 2016 rule changes have had the largest impact is *family migration*, which is the focus of study in this report. In particular, the stricter regulations meant that persons granted subsidiary protection status had very limited chances to get the right to reunite with their close family members. But the rule changes implied stricter regulations in relation to family migration affecting also other categories, and the Swedish population at large, e.g. in relation to support and housing requirements to be allowed to bring in a partner from a country outside of the EU.

Adopting a *comparative* perspective, this study analyses how the recent Swedish changes in family migration regulations relate (1) to existing EU legislation; (2) to other countries' national regulations and (3) to arguments and considerations previously put forward in the Swedish policy debate, as well as arguments reflected in family migration policy debates in the neighbouring countries Denmark and Norway.

The report begins with an introductory section describing the study's aims, points of departure, method and delimitations. Thereafter follows a section which includes an overview of the numbers of family migrants in relation to other migrant categories, and a review of international research on family migration policies. The section provides a discussion about what principles, interests and values are at stake in this policy field. It is established that, besides migration policy concerns, issues revolving around family migration also bring to the fore central aspects of integration, citizenship and a society's core values. A common European policy trend – identified in the literature as a “civic turn” in immigrant integration – is particularly highlighted. The trend reflects a renewed interest among states across Europe to actively strengthen and protect the national identity via formulation of new or sharpened requirements targeted at immigrants. Access to permanent residence permit, national citizenship or the right to reunite with a family member from abroad may for instance be conditioned with the applicant's knowledge in the receiving state's language, history and culture. Family migration policies potentially involve a “double conditionality” in the sense that integration requirements can be targeted both at the foreign family migrant and at the sponsor.

The empirical study is divided in two parts. In the first part an overview is presented (based on MIPEX 2015) of family migration policy regulations in the 28 EU member states plus Norway and Switzerland. The overview concerns four categories conditions and demands that (under certain conditions) the EU family reunification directive allows states to use: (1) requirements on status of residence and residence time; (2) age requirements; (3) support and housing requirements and (4) language and integration requirements. Discussing the member states' commitments according to the directive and giving an overview of existing legislation in differing countries, this analysis contributes to concretize what the “EU minimum level” may imply. The empirical study in this part also gives an account of how the Swedish legislation positions itself in relation to the “EU minimum level” *before* and *after* the temporary law of 2016.

The second part of the report study central policy processes in Sweden, Denmark and Norway which preceded decisions to introduce new or tougher demands and

restrictions on family migration – or to reject such changes. The analysis provides a broad account of policy development in the three countries, from the turn of the millennium up to 2016, identifying what considerations, arguments and problem representations have guided the decisions. One conclusion of this analysis is that the large asylum migration in 2015 provoked reforms and changes in regulations in all three countries. But whereas the changes in Denmark and Norway were in line with policy development which had been noted during a very long (Denmark) or rather long (Norway) period of time, in Sweden the changes are to be described in terms of a sudden and paradigmatic migration policy change.

In the last section the conclusions of the study and what insights can be drawn from them in relation to future policy decisions are discussed. The report shows that the Swedish 2016 changes in family migration regulations represented a dramatic deviation from previous policies, motivated solely as a way to reduce asylum immigration. The intention was to adjust Swedish rules to the EU minimum level, in order not deviate as the country with more generous rules. For future policy decisions there is however a need of a more profound and elaborated debate and analysis, which in earnest takes into consideration the different core principles and values which are at stake in family migration.

Innehåll

Förord	iii
Summary	viii
1. Inledning	1
Syfte, metod, avgränsningar	3
2. Bakgrund	5
Anhöriginvandring i siffror	5
Mänskliga rättigheter kontra statssuveränitet	8
Anhöriginvandring och policytrenden villkorad medborgarintegration	11
Är villkorad medborgarintegration en politik som fungerar?	14
Anhöriginvandringspolitik som uttryck för dominerande principer och normer	16
3. Del 1: Krav och villkor för anhöriginvandring	20
Krav på vistelsetid och uppehållstillstånd	22
Åldersgräns (makar)	28
Åldersgräns (barn)	31
Krav på försörjning och bostad	33
Krav på genomfört integrationstest i samhällskunskap och språk	39
Sammanfattning	42
4. Del 2: Debatt om politik för anhöriginvandring i Sverige, Danmark och Norge	46
Perioden från millenieskiftet fram till 2015	47
Förändringar efter den rekordstora migrationen år 2015	64
Sammanfattning	72
5. Avslutande diskussion och policyreflektioner	77
Referenser	81
Appendix	91
MIPEX-Indikatorer	91
RÅDETS DIREKTIV 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening	100
Förteckning över tidigare publikationer	107

Figurer och tabeller

Figur 1. Beviljade uppehållstillstånd i Sverige 1980–2016 uppdelat på grund för bosättning (anhöriginvandring, skyddsskäl, arbete, studier).....	6
Figur 2. Andel uppehållstillstånd som beviljats för familjeanknytning, i relation till andra skäl (tex arbete studier, skyddsbehövande). Situationen i 30 europeiska länder, 2016.	8
Tabell 1. Antal beviljade uppehållstillstånd i Sverige, uppdelat på grund för tillståndsbeslut	7
Tabell 2. Jämförande översikt av ländernas krav på vistelsetid och uppehållstillstånd	24
Tabell 3. Jämförande översikt av ländernas krav på bostad, försörjning samt ansökningsavgift	34

1. Inledning

I Sverige infördes i juni 2016 en lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd. Lagen var en direkt följd av den rekordstora invandringen av asylsökande till Sverige under hösten 2015 och presenterades av den socialdemokratiska och miljöpartistiska tvåpartiregeringen som en nödvändig åtgärd för att skydda systemet för asylmottagande och andra centrala samhällsfunktioner från de påfrestningar som den stora asylinvandringen innebär. Lagen var en av flera åtgärder som vidtogs i syfte att kraftigt minska antalet asylsökande (prop. 2015/16:174).

Den här rapporten handlar om politik för anhöriginvandring, vilket är ett av de områden där 2016 års regelförändringar har fått störst inverkan. I synnerhet är det personer som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande som fått mycket starkt begränsade möjligheter att återförenas med nära familjemedlemmar. Men den nya lagen har även lett till förändringar som i princip omfattar alla som bor i Sverige, särskilt då det gäller möjligheten att ta hit en partner från ett land utanför EU.

Processen som föregick riksdagens beslut i juni 2016 om att anta den tillfälliga lagen skiljer sig på flera sätt från hur man i det svenska politiska systemet brukar förbereda beslut om lagändringar och nya reformer. Framför allt gick det mycket snabbare än vad som är vanligt. Regler och politik för anhöriginvandring är ett komplext område som omfattar många olika aspekter och frågor. Detta, tillsammans med det faktum att beslutet 2016 inneburit en stor förändring efter en mycket kort beslutsprocess, gör att det finns ett stort behov av ytterligare eftertanke och analys. Ambitionen med den här studien är att bidra med kunskaper, översikt och analys som kan ge underlag för en fördjupad diskussion både om de politiska beslut som har tagits och de som står framför oss. Utifrån övertygelsen att vi behöver sätta de senaste svenska förändringarna i ett *jämförande* perspektiv bidrar rapporten med att jämföra hur 2016 års regeländringar förhåller sig (1) till gällande EU-rätt; (2) till

andra länders regelverk och (3) till överväganden kring anhöriginvandringspolitik - både de som gjorts tidigare i Sverige och de som gjorts i våra grannländer Danmark och Norge.

En rad centrala värden och intressen står på spel då det gäller regler och politik för anhöriginvandring. Dessa kan sammanfattas i tre aspekter. Regler och politik för anhöriginvandring är för det *första* del av ett lands migrationspolitik och omfattas dessutom av olika internationella konventioner, eftersom skydd av familje- och privatliv utgör en mänsklig rättighet. Som andra delar av migrationspolitiken aktualiserar anhöriginvandring ett generellt spänningsförhållande mellan å ena sidan mänskliga rättigheters universalitet och å andra sidan statssuveräniteten (jfr Thorburn Stern 2017). Stater står potentiellt inför en utmaning att både leva upp till konventionsåtaganden och att kontrollera migrationen med hänsyn till exempelvis landets ekonomi och välfärdssystem. Till skillnad från högutbildade arbetskraftsmigranter uppfattas anhöriginvandrare av politiker runt om i Europa ofta som mindre attraktiva på arbetsmarknaden, och därmed som en potentiell "börda". Det ger upphov till frågor om prioriteringar mellan olika centrala värden, som om det kan vara rimligt att inskränka enskilda individers rätt till familjeliv för att skydda välfärdssystemet och den generella samhällsekonomin (jfr Bech och Mouritsen 2015).

För det *andra* är anhöriginvandring inte enbart en del av ett lands migrationspolitik, utan har även en tydlig koppling till dess integrations- och medborgarskapspolitik. Personer som ansöker om uppehållstillstånd för att förenas med en familjemedlem utgör inte på samma sätt som andra migranter "outsiders" som knackar på landets port för att bli insläppta. Anhöriginvandring handlar snarare om att "insiders" – personer som redan bor i ett land – gör anspråk på att få förenas med sina nära och kära från utlandet (Block 2012; Bonjour och Kraler 2015). Detta aktualiserar frågan vad som krävs för att räknas som en "insider". Räcker det med att vara bosatt i landet, eller krävs något mer, och i så fall vad? Att man bott där en viss tid? Att man är etablerad på arbetsmarknaden? Att man behärskar landets språk och är välinformerad om dess samhällssystem, historia eller kulturella koder? Politik för anhöriginvandring tangerar dessa områden och sätter därmed fokus på grundläggande principer om vem som betraktas som tillhörig i ett samhälle, och på vilka grunder.

För det *tredje* kan man hävda att politik för anhöriginvandring återspeglar och bidrar till att befästa en central del av ett samhälles värdegrund. Det är knappast en överdrift att hävda att nära familjerelationer tillhör en av de allra viktigaste aspekterna i en människas liv. Men principer som – direkt eller indirekt – reglerar familjelivet utgör dessutom en väsentlig del av ett samhälles värdegrund. Att människor har möjlighet att leva tillsammans med sina nära och kära, att barn får ha tillgång till sina föräldrar, att vuxna människor har frihet att själva bestämma över familjebildning och att familjemedlemmar inte tvingas leva separerade är kort sagt aspekter som är viktiga både för individen och för samhället. I anhöriginvandringspolitiken aktualiseras frågor huruvida samma principer i dessa grundläggande frågor ska gälla för alla som lever i ett land. Eller omvänt, i hur hög grad ett land kan tillämpa *olika* principer för olika kategorier invånare utan att den gemensamma värdegrunden urholkas.

Syfte, metod, avgränsningar

Den empiriska undersökning som presenteras i denna rapport består av två delar. I den första delen görs en översiktlig kartläggning av EU:s 28 medlemsländer plus Norge och Schweiz vad gäller tillämpningen av fyra olika kategorier villkor för anhöriginvandring som kommer att presenteras närmare i nästa avsnitt: (1) krav på vistelsetid och uppehållstillstånd; (2) åldersgräns; (3) krav på försörjning och bostad samt (4) språk- och integrationskrav. Analysen syftar till att konkretisera den miniminivå (eller lägstanivå) som preciseras i EU:s familjeåterföreningsdirektiv och att ge en översiktlig beskrivning av de olika ländernas regelverk och hur dessa förhåller sig till direktivet. Vidare syftar analysen i denna del även till att jämföra hur det svenska regelverket förhåller sig till direktivets minimikrav före respektive efter 2016 års tillfälliga lag.

I studiens andra del analyseras olika policyprocesser i Sverige, Danmark och Norge som föregått beslut om att införa – eller att tillbakavisa – krav och begränsningar för anhöriginvandring. Syftet är här att se vilka överväganden, argument och problembilder som varit vägledande för besluten och dra jämförande slutsatser över tid mellan de tre länderna.

Att jag väljer att analysera just policyprocesser i Danmark och Norge beror på att dessa länders politiska system och de välfärdspolitiska institutionerna liknar det svenska, vilket gör att de på flera sätt kan antas stå inför samma typ av utmaningar i fråga om invandring. Valet av tidsperiod (policybeslut från perioden sent 1990-tal eller tidigt 2000-tal fram till idag) har att göra med att det är under denna period som mer omfattande restriktioner i anhöriginvandringsreglerna har införts.

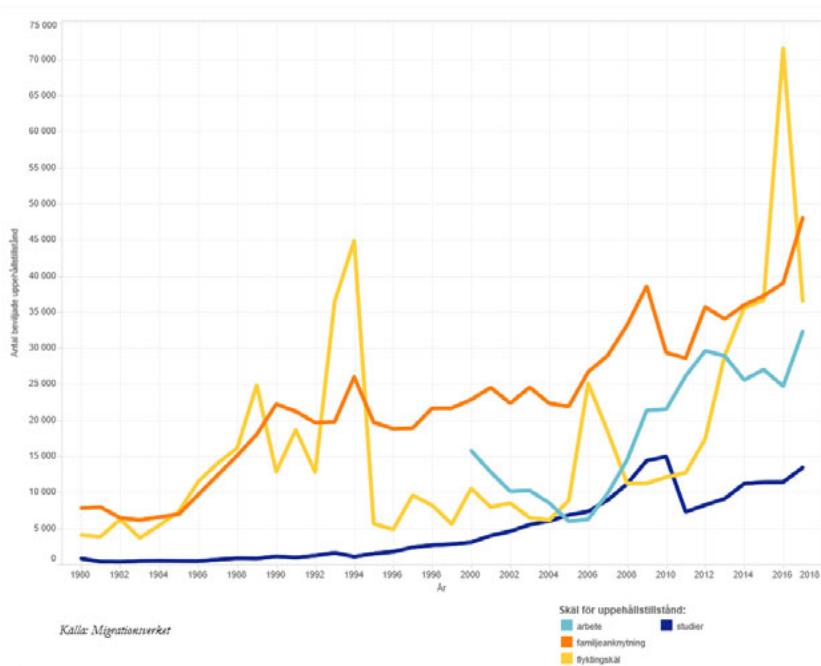
Denna rapport kartlägger och analyserar några centrala villkor som påverkar möjligheter och begränsningar för anhöriginvandring, men samtidigt finns det flera viktiga aspekter som (av tids- och utrymmesskäl) inte omfattas i denna studie. Här ska kort nämnas två. Ett centralt villkor för att kunna beviljas anhöriginvandring är i många fall att individen kan *bevisa* att det föreligger ett familjeband. En fråga som debatterats mycket gäller vad som händer då det finns bristande dokumentation om släktskap. I vissa fall kan det exempelvis ges möjlighet – eller ställas krav på – att personer involverade i en ansökan om anhöriginvandring gör DNA-prov. Ytterligare något som kan vara helt avgörande för möjligheten till familjeåterförening handlar om hur den sökande rent praktiskt kan ta sig till en ambassad eller konsulat för att lämna in sin ansökan. Ingen av dessa båda aspekter kommer att diskuteras i föreliggande studie.

2. Bakgrund

Anhöriginvandring i siffror

Anhöriginvandring är sedan 1980-talet det vanligaste skälet till att människor från länder utanför Norden beviljas rätt att bosätta sig i Sverige. Att beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov är det näst vanligaste skälet (se figur 1). Personer som uppfyller kriterierna i FN:s flyktingkonvention från 1951 kan beviljas status som konventionsflykting. De som inte uppfyller dessa krav kan få uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt enligt kriterier som räknas upp i Utlänningslagen, det gäller exempelvis den som känner välgrundad fruktan att straffas med döden eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling. Den som saknar skyddsbehov kan i vissa fall ändå få uppehållstillstånd om det finns synnerligen ömmande omständigheter (vid bedömningen ska enligt utlänningslagen då särskilt beaktas individens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet). Kvotflyktingar är personer som kommer till Sverige med hjälp av Migrationsverket och FN:s flyktingorganisation UNHCR. Som redan nämnts innebär den tillfälliga lagen 2016 att beslutet om typ av skyddsstatus har fått en avgörande betydelse för möjligheten att beviljas familjeåterförening.

Figur 1. Beviljade uppehållstillstånd i Sverige 1980–2016 uppdelat på grund för bosättning (anhöriginvandring, skyddsskäl, arbete, studier)



Tabell 1 visar hur många personer som årligen beviljats uppehållstillstånd i Sverige under perioden 2012 till 2017. För gruppen anhöriginvandrare redovisas antal för fyra underkategorier. De första tre avser fall där anknytningspersonen har uppehållstillstånd för skyddsskäl, arbete, respektive studier medan den fjärde kategorin ”övriga” innefattar anhöriga som återoppar anknytning till personer med svenskt medborgarskap eller permanent uppehållstillstånd (av andra skäl än ovan nämnda). För gruppen skyddsbehövande redovisas antalet för var och en av underkategorierna kvotflykting, konventionsflykting samt övriga.

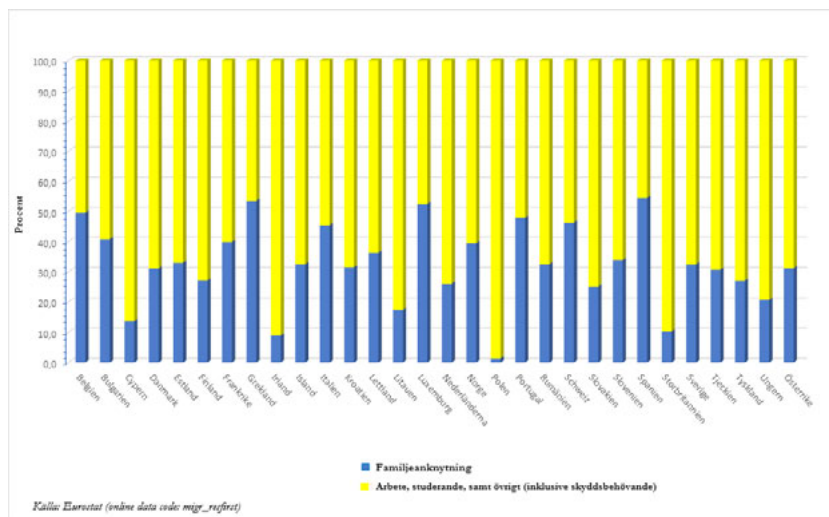
Tabell 1. Antal beviljade uppehållstillstånd i Sverige, uppdelat på grund för tillståndsbeslut

Grund för uppehållstillstånd ¹	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anhöriga ...uppdelat på följande underkategorier (med avseende på anknytningspersonens uppehållstillstånd):	41 156	40 026	42 435	43 414	49 085	62 121
• skyddsskäl	7 897	10 673	13 100	16 251	15 148	19 124
• arbete	9 679	9 625	9 698	10 023	8 628	12 233
• studier	615	944	1 337	1 348	1 425	1 842
• övriga	22 965	18 784	18 300	15 792	23 884	28 922
Skyddsbehövande ...uppdelat på följande underkategorier (med avseende på skyddsstatus):	17 405	28 998	35 642	36 645	71 571	36 531
• flyktingkvot	1 853	2 187	1 971	1 880	1 889	4 846
• konventionsstatus	4 617	7 646	11 341	13 552	17 913	15 366
• övrigt ²	10 935	19 165	22 300	21 030	51 769	16 319
Arbete	19 936	19 292	15 872	16 975	16 081	20 061
Studier	7 092	7 559	9 267	9 410	9 471	11 574
EU/EES³	25 501	20 712	7 394	2 791	4 327	5 242
Totalt	111 090	116 587	110 610	109 235	150 535	135 529

Källa: Migrationsverket 2018, mina beräkningar (<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html>)

Även i de flesta andra europeiska länder är anhöriginvandring ett av de viktigaste skälen till att människor invandrar. Men det finns också variationer mellan länderna. Figur 2 ger en överblick av hur stor andel uppehållstillstånd som beviljades på grund av familjeanknytning, i relation till övriga skäl, i EU:s 28 medlemsländer plus Norge och Schweiz år 2016.

Figur 2. Andel uppehållstillstånd som beviljats för familjeanknytning, i relation till andra skäl (tex arbete studier, skyddsbehövande). Situationen i 30 europeiska länder, 2016.



Mänskliga rättigheter kontra statssuveränitet

Rätten till familjeliv är en mänsklig rättighet som sedan andra världskriget finns inskriven i såväl nationella grundlagar som internationella konventioner och fördrag. Artikel 8 i *Europakonventionen* anger exempelvis att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv.⁴ I *Barnkonventionen* stadgas (artikel 9 och 10) barns rätt att inte skiljas från sina föräldrar och att de ska ha rätt att återförenas med dem om de åtskiljts. Enligt konventionen ska ett barns ansökan om familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt, och barnets bästa alltid komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barnet. Rätten att fritt ingå äktenskap och bilda familj slås fast i *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*

(artikel 16), *FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter* (artikel 23) och *Europakonventionen* (artikel 12), där det stadgas att myndiga personer har rätt att fritt välja äktenskapspartner utan inblandning från myndigheterna samt rätt att inte bli tvingad in i ett äktenskap man inte själv har valt.

Att rätten till familjeliv skyddas av olika internationella konventioner innebär att stater som ratificerat dessa förbinder sig att respektera rätten också i migrationsärenden som gäller familjeanknytning. Samtidigt är de rättigheter som formuleras i konventionerna inte absoluta utan kan under vissa förutsättningar inskränkas genom lag. I Europakonventionens artikel 8, om rätt till skydd för familje- och privatliv, anges t.ex. att "offentlig myndighet inte får ingripa i denna rättighet *annat än* med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri och rättigheter" (min kursivering).

I denna rapport ska vi särskilt studera hur olika länders regler förhåller sig till EU:s familjeåterföreningsdirektiv (som återfinns i sin helhet i appendix). Direktivet, som tillkom för att försöka harmonisera medlemsländernas politik vad gällde familjeåterföreningar av tredjelandsmedborgare, antogs i september 2003. Olika versioner hade då stötts och blötts i hårda förhandlingar under flera år och den kompromiss som slutligen antogs var betydligt mer restriktiv än det förslag EU-kommissionen först lagt fram. Danmark, Irland och Storbritannien använde sin rätt att stå utanför direktivet (se t. ex. Ruffer 2011, 944).

Familjeåterföreningsdirektivet gäller enbart anhöriginvandrare som är tredjelandsmedborgare medan anhöriginvandring till EU-medborgare omfattas av det så kallade rörlighetsdirektivet.⁵ Vidare omfattar direktivet enbart situationer då anknytningspersonen har ett uppehållstillstånd på minst ett år och har "välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd". I direktivet anges att det *inte* omfattar personer som fått uppehållstillstånd "på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna" utan enbart de som beviljats skydd som "konventionsflyktingar" (artikel 3:2:

a-c).⁶ I kommissionens meddelande från 2014 om tillämpning av direktivet betonas dock att direktivet inte bör tolkas så att medlemsstaterna *måste* neka tredjelands-medborgare med tillfälligt eller subsidiärt skydd rätten till familjeåterförening: ”Kommissionen anser att personer som beviljats subsidiärt skydd har samma behov av internationellt skydd som flyktingar, och uppmanar därför medlemsstaterna att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter som flyktingar” (Europeiska Kommissionen 2014, 25).

Direktivet är ett så kallat minimidirektiv, vilket betyder att det definierar ett slags ”golv” eller lägsta-nivå av rättigheter som medlemsstaterna förbinder sig att leva upp till. Direktivet hindrar alltså inte stater från att lagstifta och tillämpa mer generösa regler. Utifrån samma logik fastställs en rad krav och villkor som medlemsstaterna *får* – men inte *måste* – ställa på personer som ansöker om familjeåterförening. De viktigaste av dessa krav formuleras i tre av direktivets artiklar:

(1) *Artikel 4.5* stipulerar att ”som ett led i arbetet med att främja integration och motverka tvångsäktenskap” får medlemsstater kräva att anknytningspersonen (som här kallas för sponsorn) och hans/hennes partner uppnått en minimiålder innan familjeåterförening tillåts, dock ej högre än 21 år.

(2) *Artikel 7* ger medlemsländerna möjlighet att kräva av anknytningspersonen (sponsorn) att han/hon har lämplig bostad, sjukförsäkring, stabil och regelbunden inkomst samt ”lever upp till integrationskrav”.

(3) *Artikel 8* tillåter medlemsstaterna att kräva att anknytningspersonen (sponsorn) har uppehållit sig legalt i landet en viss period innan han/hon beviljas familjeåterförening, men det sägs också att en sådan period inte får överskrida två år.

Vi ska i denna rapport se hur EU:s medlemsstater utnyttjat direktivets möjligheter att införa villkor för familjeåterförening. Dessa villkor kan i sin tur kopplas samman med en generell policytrend, som beskrivs i det avsnitt som nu följer.

Anhöriginvandring och policytrenden villkorad medborgarintegration

Utvecklingen av politik för anhöriginvandring är starkt sammankopplad med en integrationspolitisk trend i Europa, som pågått ungefär sedan millennieskiftet, och som i forskningslitteraturen kommit att gå under benämningen ”civic integration” (Joppke 2004; 2007a). Det finns ingen vedertagen svensk benämning på denna trend, men jag föreslår här att vi på svenska kallar den för villkorad medborgarintegration. Trenden återspeglar ett förnyat intresse hos stater att aktivt stärka och försvara den egna nationella identiteten, genom åtgärder som riktas mot nyanlända invandrare och som går ut på att kräva att dessa uppnår kunskaper, förmågor och attityder som kännetecknar ”goda” samhällsmedborgare.

Det första ordet – villkorad – representerar ett slags grundbult i policytrenden, nämligen att åtnjutande av rättigheter villkoras av att individen lever upp till vissa preciserade integrationskrav. Utvecklingen innebär ett markant skifte från en rättighetsbaserad till en skyldighetsbaserad idé om hur integration bäst främjas genom politiska åtgärder (Borevi 2010). Om rättigheter tidigare sågs som ett medel för att nå integration, har de i hög grad kommit att betraktas som ett slutmål för den som lyckats uppnå integration (Joppke 2004; 2007). Policytrenden kännetecknas av nya eller skärpta krav på kunskaper t.ex. i det mottagande landets språk, historia och kultur som villkor för permanent uppehållstillstånd, medborgarskap eller för att få rätt till familjeåterförening (Goodman 2010; 2012a). Policytrenden bygger på logiken – eller den tänkta mekanismen – att rättigheter fungerar som ett incitament som motiverar nyanlända att uppnå förväntade integrationsresultat. Trenden ingår också i en större välfärdspolitisk utveckling med betoning på aktivering, motpresentationer och individens eget ansvar (Ferrera och Rhodes 2001; jfr. Joppke 2007, 14).

Anhöriginvandring kan, som diskuteras längre fram i rapporten, för det första villkoras med att de sökande genomför obligatoriska kurser och test i mottagarlandets språk, historia, samhällssystem etc. – och i vissa fall att man dessutom avlägger en ed om att följa lagar och regler och vara en aktiv medborgare. Det är denna typ

av krav som oftast förknippas med trenden villkorad medborgarintegration (civic integration). Men också andra typer av villkor och krav kan knytas till den aktuella policytrenden. Möjligheten till familjeåterförening kan villkoras med olika ekonomiska krav, som bidrar till att formulera förväntningar på en "god medborgare" som arbetssam, självförsörjande och anställningsbar. Kraven kan t.ex. handla om att vederbörande ska ha en viss inkomstnivå, inte ha erhållit försörjningsstöd eller ha en viss utbildning. Vidare förekommer ålderskrav i samband med anhöriginvandring. Vissa länder har t.ex. infört en högre ålder än myndighetsåldern då det gäller anhöriginvandring vid transnationella äktenskap, som ofta motiveras med åberopande av principer och normer som jämställdhet mellan kvinnor och män. Slutligen spelar krav på att anknytningspersonen har en viss juridisk status (exempelvis att han eller hon har ett permanent uppehållstillstånd) också en central betydelse för möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det är dessa fyra typer av krav och villkor som fokus riktas mot i denna rapport.

Det andra ordet i uttrycket "villkorad medborgarintegration" – medborgarintegration – gäller hur integrationskraven formuleras. Till vad är det som individen förväntas integrera? Ett sätt att svara på den frågan är att säga vad integrationskraven inte omfattar. Utmärkande för policytrenden är nämligen att staten inte anses kunna kräva att individen assimilerar sig till vad som kan uppfattas vara ett lands dominerande normer eller särdrag i etnisk eller konfessionell bemärkelse. Annorlunda uttryckt är utgångspunkten en icke-etnisk föreställning om vad ett integrerat samhälle är, vilket också är vad som signaleras i det engelska uttrycket "civic integration" (som anspelar på det engelska begreppsparet "civic" – "ethnic"). Eftersom en direkt-översättning till svenska av ordet "civic" inte riktigt låter sig göras – det svenska ordet "civil" har exempelvis delvis andra betydelser och konnotationer⁷ – väljer jag här att använda prefixet "medborgar-" för att signalera avsikten att utgå från en idé om nationen som en "politisk" – inte etnisk – sammanfattning. En viktig invändning som framförts är dock att politiken i praktiken ändå kan leda till etno-kulturell assimilering eller exkludering (se t.ex. Triadofilopoulos 2011; Kostakopoulou 2010). Det har t.ex. hävdats att danska integrationskrav som införts under senare decennier, även om de formuleras med ett "universellt" språkbruk som betonar demokrati och medborgarskap, ändå ger uttryck för en kulturellt

mycket snäv idé om danskhet: 'liberal values are presented as so entangled in Danish culture that in order to understand and accept them, one must understand Danish history and assimilate into Danish culture' (Rostbøll 2010, 405 jfr Mouritsen 2006; Mouritsen och Olsen 2013).

Ytterligare ett kännetecknande drag i policytrenden villkorad medborgarintegration är att integration kopplas samman med migrationskontroll. Integrationskraven kan fungera som ett slags kontrollmekanism för att stänga ute potentiella migranter som anses svårintegrerade (Goodman, 2011; Groenendijk 2011; Van Oers, Ersbøll och Kostakopoulou 2010). Åtgärder för att främja integration motiveras – explicit eller implicit – med att de också fungerar som en reglering av migration. Och vice versa, migrationskontroll motiveras – uttryckligen eller inte – som ett sätt att också främja eller underlätta integration. Det kan beskrivas som att stater i växande utsträckning begär att individen kan bevisa att hon uppnått önskad grad av integration för att hon i utbyte ska få nödvändig "inträdesbiljett" för att kunna passera nationens olika "inträdesportar". Den första (och yttersta) porten gäller rätten att resa in i landet; den andra rätten att bosätta sig där permanent och den tredje att få fullvärdig status som medlem som statsrättslig medborgare i nationen (jfr Hammar 1990; Goodman 2010).

Kopplingen mellan integrationsåtgärder och migrationskontroll ställs på sin spets just inom fältet anhöriginvandring, och kommer till sitt kanske mest extrema uttryck i en policyreform som kallats för "integration före inresa" eller "integration från utlandet" (Bonjour 2014). Reformen, som riktas till utländska medborgare som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning, innebär att inresetillstånd villkoras av att personen i fråga blir godkänd i ett språk- och integrationstest som de sökande måste genomföra medan de ännu är kvar i ursprungslandet. Den person i utlandet som ansöker om att förenas med en anhörig i något av de länder som tillämpar detta krav måste alltså först kunna visa att han eller hon har kapacitet (och vilja) att tillgodogöra sig kunskaper som bedöms viktiga för hennes integration i det nya landet. Nederländerna blev år 2005 det land som först introducerade denna typ av regler. Därefter har Danmark, Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Österrike följt det holländska exemplet (i kapitel 3 ges en närmare beskrivning av hur åtgärden utformats i de olika länderna).

Men möjligheten för att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska beviljas är i högsta grad beroende också av hur väl anknytningspersonen lyckas uppnå uppställda integrationskrav. Anknytningspersonen måste ofta kunna visa exempelvis att hon eller han har en viss inkomst och tillgång till bostad av viss storlek, vilket i sin tur förutsätter en etablerad position på arbets- och bostadsmarknaden. Vidare gäller att anknytningspersonen måste ha en viss juridisk status – exempelvis ett permanent uppehållstillstånd – vilket i sin tur ofta förutsätter att hon eller han först lyckats uppfylla en rad integrationskrav (t.ex. bevisade kunskaper i språk och historia).

Sammanfattningsvis kan policytrenden villkorad medborgarintegration då det gäller anhöriginvandring tolkas som ett ”dubbelt villkorande” (Bech, Borevi och Mouritsen 2017). Båda parter kan potentiellt sett underkastas integrationskrav – anknytningspersonen behöver bevisa att han eller hon uppnått god integration och den sökande familjemedlemmen från utlandet att han eller hon har god potential att göra det. Villkorad medborgarintegration kan sägas utgöra en del av – och förstärka – ett samhälles stratifierings-process. Genom juridiska och politiska strukturer, vad Baldi och Goodman (2015) kallar ”the membership conditionality structures”, delas invånare in i olika hierarkiska kategorier, beroende på vilken grad av tillhörighet eller medlemskap de har. Ju högre grad av tillhörighet och integration i samhället en person har, desto större möjlighet har hon att få del av olika rättigheter och möjligheter – inklusive den att leva i landet tillsammans med en utländsk familjemedlem.

Är villkorad medborgarintegration en politik som fungerar?

Införandet av integrationskrav som villkor för åtnjutande av rättigheter motiveras ofta med att det är positivt eller nödvändigt för att nyanlända ska *integreras i samhället*. Så, vad vet vi egentligen om huruvida politiken fungerar? Allmänt kan konstateras att det är anmärkningsvärt magert med studier som försökt belägga de påstådda effekterna vad gäller integration (jfr Borevi, Jensen och Mauritsen 2017).

Bland undantagen kan nämnas en studie som undersökte vilken betydelse integrationskrav hade för invandrades självrapporterade ekonomiska välbefinnande och grad av socialt förtroende, som kom fram till ett så kallat nollresultat: integrationskraven visade sig inte ha någon påverkan alls, varken positivt eller negativt (Goodman och Wright 2015). En annan studie, som jämförde turkiska gästarbetare i Frankrike, Tyskland och Nederländerna, fann att integrationskrav hade en viss, om än mycket blygsam, positiv effekt på grad av "språklig och social assimilation" (Ersanilli och Koopmans 2011).

Ett särskilt argument som ofta anförs av beslutsfattare för att motivera höjd åldersgräns då det gäller anhöriginvandring av makar/sambor – men även för att motivera t.ex. försörjningskrav – är att det kan bidra till att *förhindra tvångsäktenskap*. Tvångsäktenskap är ett svårstuderat fenomen och det finns få belägg på att tuffare migrationskrav är en effektiv strategi för att förhindra det. En regeringstillsatt kommission i Storbritannien kunde t.ex. inte påvisa att höjningen av åldersgräns från 16 till 18 år lett till färre fall med tvångsäktenskap (Hester et al 2008), och en dansk studie (Schmidt et al 2009) drog en liknande slutsats i fråga om införandet av den danska 24-årsgränsen.⁸ En studie som byggde på fokusgruppsintervjuer med kvinnor som själva varit offer för tvångsäktenskap (Hester et al, 2008) visade att dessa kvinnor inte trodde att en höjd åldersgräns (till 21 eller 24 år) skulle kunna förhindra tvångsäktenskap. De fördelar som en åldersgräns kunde ha – att kvinnan uppnått större mognad, utbildning, finansiellt oberoende – vägdes enligt kvinnorna inte upp av de kostnader och risker som höjd åldersgräns var förknippad med.

Vad flera studier å andra sidan hittar belägg för är att olika integrationskrav som förknippas med villkorad medborgarintegration leder till betydande *selekterings-effekter*. Införandet av nya och tuffare integrationskrav påverkar både vilka personer som beviljas rätt att invandra och vilka av dessa som sedan lyckas uppnå fullvärdiga rättigheter som medborgare (t.ex. Dronkers och Vink, 2012; Van Oers, 2013). En dansk utvärdering visade t.ex. att 40 procent av de som år 2008 ansökte om naturalisering till danskt medborgarskap fick avslag på grund av otillräckliga språkkunskaper (Ersbøll och Gravesen, 2010). Vad gäller selekteringseffekterna för *anhöriginvandring* visar utvärderingar att de tuffare inkomst- och anställnings-

kraven inneburit att framför allt kvinnor fått svårare att kvalificera sig som anknypningsperson, eftersom de i högre grad än män har ansvar för barn och är mer beroende av deltidsjobb och informella anställningar (Kraler 2010). I både Tyskland och Nederländerna genomfördes utvärderingar efter införande av ”integrationskrav före inresa”, och en gemensam slutsats var att dessa krav hade en oproportionerligt negativ inverkan på svaga grupper – äldre, lågutbildade, personer från vissa länder, människor från väpnade konflikter, och i viss utsträckning kvinnor. Det var inte bara mer troligt att dessa kategorier misslyckades i testet, utan också mindre troligt att de över huvud taget ansökte. Ytterligare en slutsats från utvärderingarna var att inlärningseffekten av integrationskraven då det gällde de sökandes språkförståelse var mycket låg och dessutom kortvarig (Strik et al 2010, jfr Huddleston 2011). Vidare var de utbildningsmässiga effekter som kunde identifieras för anknypningspersonerna snarast negativa – i många fall hade de tvingats avbryta högre utbildning för att möta de höjda inkomstkraven (Huddleston 2011).

Anhöriginvandringspolitik som uttryck för dominerande principer och normer

Man kan hävda att politik för anhöriginvandring både återspeglar och är med om att befästa dominerande samhälleliga normer (jfr Rabo 2009). Det kan gälla saker som hur en familj kan eller ska se ut, vad som är ett äktenskap, hur relationen mellan män och kvinnor bör vara, vad ett gott föräldraskap innebär, och så vidare (Bonjour och de Hart 2013; Strasser et al 2009; Wray 2011). I det följande ges några exempel på hur dominerande samhällsnormer påverkat anhöriginvandringspolitiken under tidigare perioder i historien.

Äktenskap och medborgarskap (det som historikern Bryan S. Turner talat om som ”det reproduktiva medborgarskapet”) är två institutioner som historiskt varit intimt sammanlänkade i utvecklingen mot det moderna statsrättsliga medborgarskapet (Turner 2008). I ett historiskt perspektiv kan man säga att anhöriginvandring i hög grad kontrollerats just via medborgarskaps- och äktenskapslagstiftning. Denna lagstiftning präglades i vissa avseenden av normer som många stater idag övergett.

De flesta länders medborgarskapslagar återspeglade för det första en uttalat patriarkal syn på genusrelationer. I Sverige gällde t.ex. fram till år 1950 att om en utländsk kvinna gifte sig med en svensk man fick hon automatiskt svenskt medborgarskap, men om en svensk kvinna däremot gifte sig med en utländsk man så förlorade hon sitt svenska medborgarskap. Motsvarande princip gällde även i Danmark och Norge – liksom de flesta andra europeiska länder (Bernitz och Bernitz 2006; Bauböck et al 2006). Reglerna återspeglade en ojämlik syn på relationen mellan män och kvinnor, där kvinnan ifråga om legal status betraktades mer eller mindre som ett bihang till mannen.

Reglerna gav för det andra uttryck för en övertygelse att dubbelt medborgarskap så långt möjligt borde undvikas.⁹ Linjen var att man borde undvika att personer som tillhörde en och samma familj hade olika medborgarskap, eftersom det ansågs kunna leda till olika typer av lojalitetskonflikter och andra bekymmer. Resonemanget sammanfattas på ett belysande sätt av statsvetaren Marc Morjé Howard: "in the event of binational marriages and children, the prevailing argument was that spouses and children should choose the one country to which they would pay their allegiance in its entirety, rather than risk creating divided identities and loyalties, unclear tax implications, and possibly conflicting military duties" (Howard 2005, 701).

Medborgarskapslagstiftningens ojämlika regler för män och kvinnor blev i slutet av 1940-talet föremål för kritisk diskussion i Sverige, Danmark och Norge (vilket var förhållandevis tidigt om man jämför med motsvarande utveckling i andra europeiska länder). Efter gemensamma diskussioner antog dessa tre länder år 1950 nya medborgarskapslagar, där en av de viktigaste förändringarna var just att ge gifta kvinnor en oberoende position så att kvinnans juridiska status inte längre var beroende av makens medborgarskap (Bernitz och Bernitz 2006, 522). I andra länder dröjde motsvarande reformer som sagt längre – t.ex. till år 1964 i Nederländerna och till år 1967 i Finland.¹⁰

Tidigare dominerande normer om relationen mellan män och kvinnor har även på andra sätt påverkat regler för anhöriginvandring. Den så kallade *manliga enförsörjarmodellen* – som innebär att mannen förväntades stå för familjens försörjning via

förvärvsarbete och kvinnan för det obetalda arbetet med barn och hushåll – bidrar t.ex. till att förklara varför stater i många fall haft olika regler beroende på om den sökande var man eller kvinna. I Nederländerna och Storbritannien gällde t.ex. ända fram till mitten av 1980-talet att en utländsk *kvinna* som gifte sig med en medborgare i landet i princip åtnjöt automatisk rätt till uppehållstillstånd, medan en utländsk *man* i motsvarande situation måste underkasta sig gängse ansöknings- och prövningsprocedurer.¹¹ Bakgrunden var bland annat att män ansågs utgöra ett större hot för konkurrens på arbetsmarknaden än kvinnor. Som en följd av internationell kritik införde länderna i mitten av 1980-talet könsneutrala regler, vilket i praktiken betydde att de mer gynnsamma villkor som kvinnor tidigare åtnjutit avskaffades (Kraler 2010, 34).

Historiska tillbakablickar som dessa visar att migrationsregler återspeglar ett samhälles dominerande normer och värderingar, men också att normer är föränderliga. Vid sidan av exemplen ovan kan nämnas att många europeiska stater idag erkänner homosexuella och heterosexuella parförhållanden som legalt likvärdiga, men att det är landvinningar som i många fall gjorts ganska nyligen (och att det dessutom finns ett stort antal stater som fortfarande inte accepterar dem).

Men vi kan även finna exempel där det finns en spänning mellan migrationspolitikens regler och vad som annars utgör dominerande samhälleliga normer. Nya eller tuffare försörjningskrav för invandring av makar/sambor har bland annat kritiserats för att förstärka beroendeförhållanden inom familjen, och i många fall vara en återgång till en (manlig) enförsörjarmodell (Eggebo, 2010). Undantag eller särlagstiftning då det gäller åldersgränser för anhöriginvandring i samband med transnationella äktenskap (jämfört med äktenskap där båda parter redan bor i landet) är ytterligare ett område där vi kan finna exempel på principiella olikheter i bestämmelser. Denna typ av olikheter behöver lyftas fram i ljuset och noga diskuteras för att avgöra deras syfte och rimlighet.

Slutnoter kapitel 2

1. Omfattar uppehållstillstånd beviljade i första instans från såväl Migrationsverket som Sveriges ambassader i utlandet samt beslut i högre instans (migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen).

2. Innefattar alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande. I denna kategori har här även tagits med följande skäl: avslag strider mot konventionsåtaganden; särskilt och synnerligen ömmande omständigheter; tillfälliga/tidsbegränsade uppehållstillstånd p.g.a. Sveriges internationella åtagande; verkställighetshinder.
3. Upphålls rätt ges till EES-medborgare och barn/maka/make till EES-medborgare. Fr.o.m 1/5-14 behövs inte EU-medborgare registrera sin uppehålls rätt hos Migrationsverket. Kategorin EU/EES innehåller därefter endast uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare (icke EU/EES-medborgare) varaktigt bosatta i ett EU-land samt ev anhöriga till dessa, tredjelandsmedborgare som är anhöriga till EU/EES-medborgare med uppehålls rätt och Schweiziska medborgare samt ev anhöriga till dessa.
4. Efter att Europadomstolen för mänskliga rättigheter år 1987 i ett fall för första gången avgjorde att Europakonventionens artikel 8 var tillämplig på invandrare kom den att relativt flitigt åberopas av advokater i ärenden om familjeanknytning (Abdulaziz vs UK; jfr Ruffer 2011, 940).
5. Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.
6. Familjeåterföreningsdirektivet anger också att åtgärderna avseende familjeåterförening "bör antas i överensstämmelse med den skyldighet att skydda familjen och att respektera familjelivet som har stadfäst i en rad folkrättsliga dokument" och att direktivet 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.
7. Ordet "civil" kan på svenska avse den juridiska beteckningen på en persons civilstånd; det civilrättsliga området eller en icke-militär status (eller status utanför professionen). "Civil" används även i begreppet "civilsamhälle", som avser frivilliga medborgarsammanslutningar (föreningar, organisationer, non-profit). Jag menar att uttrycket "medborgarintegration" är en rimlig svensk översättning av "civil integration" eftersom det sätter fingret på det slags krav, kompetenser och dygder som förväntas av samhällsmedlemmarna. Ett alternativ hade varit att använda ordet "samhällsintegration", men det ger dels en bredare betydelse, dels för det tanken till kollektivet medan den pågående trenden har en tydlig inriktning mot individen.
8. Mer anekdotiska uppgifter ger vid handen att en konsekvens av de nya kraven är att tvångsäktenskap "flyttas utomlands", där offren har svårare att få skydd (Huddleston 2011, 5).
9. Under senare tid har allt fler länder övergett principen att motarbeta dubbelt medborgarskap. Sverige införde lag om dubbelt medborgarskap 2001. Se t.ex. Spång 2015.
10. Det är anmärkningsvärt att just Finland, som generellt betraktas som en föregångare vad gäller kvinnors rättigheter (Finland var t.ex. det första land i Europa att införa kvinnlig rösträtt 1906), på detta område var ett av de sista länderna att införa jämlik lagstiftning för män och kvinnor (Fagerlund, 2006, 156).
11. I Storbritannien tillämpades under en period dessutom regler med rasistiska förtecken för att förhindra eller minska invandring av män från tidigare kolonier (den så kallade "primary purpose rule").

3. Del 1: Krav och villkor för anhöriginvandring

Politik för anhöriginvandring aktualiserar, som redan nämnts, en spänning mellan mänskliga rättigheters universalitet och statssuveräniteten. I diskussionen hänvisas ofta till den lägstanivå som stater enligt EU-rätt och olika internationella konventioner är skyldiga att upprätthålla vad gäller respekten för individens rätt till familjeliv. I det följande kapitlet är syftet att bidra med en kartläggning som kan hjälpa oss att ringa in vad en sådan miniminivå mer konkret kan innebära.

En översiktlig kartläggning och analys görs av vilka olika krav och villkor som gäller för anhöriginvandring i EU:s 28 medlemsländer plus Norge och Schweiz. Analysen bygger på data insamlade inom ramen för ett forskningsprogram som heter Migrant Integration Policy Index (MIPEX) som gör regelbundna undersökningar av 38 länders integrationspolicies.¹ De uppgifter som här används kommer från MIPEX senaste undersökning från 2015 som är den mest uppdaterade komparativa sammanställning av ländernas regelverk som för närvarande finns tillgänglig.² Materialet bygger på information insamlad under 2014 och ger med andra ord inte information om eventuella förändringar därefter, vilket naturligtvis är en brist givet invandringens politiska reformer som förekommit i anslutning till det som har beskrivits som ”flyktingkrisen 2015”. För Sverige – och i rapportens andra del även för Danmark och Norge – ges dock en mer uppdaterad bild av regel-förändringar som skett efter 2015.

Ytterligare några kommentarer om MIPEX är på sin plats. Undersökningen bygger på en typologi och val av indikatorer som formulerats inom ramen för MIPEX-undersökningen (för MIPEX-indikatorer som använts, se bilaga 2). Kommentarer om hur väl indexet kan anses fånga relevanta variationer i olika länders regelverk och vad man bör tänka på vid tolkningen av redovisade resultat görs i löpande text.

En omständighet att hålla i minnet är att MIPEX kartläggning avser alla kategorier utländska medborgare, medan familjeåterföreningsdirektivet enbart omfattar tredjelandsmedborgare.

Framställningen är organiserad utifrån fyra kategorier krav och villkor som kan ställas på anknytningspersonen och/eller den utländska familjemedlem som ansöker om uppehållstillstånd:

- (1) krav på vistelsetid och uppehållstillstånd
- (2) åldersgräns
- (3) krav på försörjning och bostad
- (4) språk- och integrationskrav

För vart och ett av dessa krav redogörs för det *första* för hur man kan beskriva den miniminivå som preciseras i familjeåterföreningsdirektivet vad gäller statens skyldigheter vis-à-vis tredjelandsmedborgare som åberopar rätt till familjeåterförening.³ För det *andra* ges en översiktlig beskrivning av vilka villkor som gäller i EU:s 28 medlemsländer plus Norge och Schweiz för att en ansökan om familjeåterförening ska kunna beviljas och hur reglerna förhåller sig till direktivets miniminivå. Det kan noteras att kartläggningen omfattar också Danmark, Irland, Storbritannien och Norge, som alltså inte omfattas av direktivet (Danmark, Irland och Storbritannien har utnyttjat sin rätt att stå utanför direktivet och Norge är inte medlem i EU). För det *tredje* ges en kort redogörelse för hur det svenska regelverket förhåller sig till direktivets krav, och även hur situationen såg ut *före* respektive *efter* den tillfälliga lag som antogs som en direkt följd av den stora tillströmningen av asylsökande under hösten 2015. Avsnittet avslutas med en summering av hur det svenska regelverket ska betraktas ur detta jämförande perspektiv.

Krav på vistelsetid och uppehållstillstånd

Den första kategorin villkor gäller krav på att anknytningspersonen ska ha bott i landet en viss tid samt ha ett uppehållstillstånd av viss typ och varaktighet, för att den sökande ska ha möjlighet att beviljas uppehållstillstånd pga anknytning.

Vad säger direktivet?

Som redan nämnts ska familjeåterföreningsdirektivet inte tillämpas på familjemedlemmar till unionsmedborgare – dessa omfattas av andra bestämmelser. Beträffande uppehållstillstånd omfattar direktivet anknytningspersoner som ”innehar ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd” (artikel 3.1)⁴. Det sägs vidare explicit att direktivet inte omfattar asylsökande som fortfarande väntar på besked om flyktingstatus och inte heller personer som beviljats uppehållstillstånd med stöd av ett tillfälligt skydd eller på grundval av alternativa skyddsformer (dvs. de som inte fått flyktingstatus enligt Genèvekonventionen, artikel 3.2 a-c).

Vad gäller vistelsetidskrav tillåter familjeåterföreningsdirektivet (artikel 8) att medlemsstaterna inför ett krav på att anknytningspersonen lagligen har vistats på landets territorium under en viss period innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar, men det sägs också att denna väntetid inte får överstiga två år. I andra stycket anges emellertid att en väntetid på tre år kan tillåtas om medlemsstaten vid den tidpunkt då direktivet antas, och med hänvisning till landets motagningskapacitet, ansett en längre vänteperiod än två år vara befogad.

Hur ser regelverket ut i andra europeiska länder?

Det ska på en gång sägas att regler om vistelsetidskrav och krav på uppehållstillstånd är ett mycket komplext område där det är svårt att på ett rättvisande sätt göra en länderjämförande kartläggning. I det följande är vi i stort sett begränsade till att redovisa vilka resultat som MIPEX-undersökningen kommer fram till – och indikatorerna är delvis svårtolkade.

MIPEX har utifrån en tregradig skala mätt variationer i olika länders regler vad gäller krav på vistelsetid och typ av uppehållstillstånd, med avseende på tre indikatorer:

- (1) om det finns krav på att anknytningspersonen vistats i landet legalt under viss tid – där frånvaro av vistelsetidskrav ger 100 poäng; krav på högst ett års vistelsetid ger 50 poäng och krav på mer än ett års vistelsetid ger 0 poäng.
- (2) om det ställs krav på att anknytningspersonen har ett uppehållstillstånd med viss varaktighet – där krav på uppehållstillstånd med giltighet på max ett år ger 100 poäng, minst ett år ger 50 poäng och mer än ett år ger 0 poäng.
- (3) om det ställs krav på vilken typ av uppehållstillstånd anknytningspersonen har – stater som tillåter alla typer av uppehållstillstånd erhåller 100 poäng; de som utesluter vissa temporära uppehållstillstånd får 50 poäng och de som kräver att anknytningspersonen har permanent uppehållstillstånd eller annars välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd tilldelas 0 poäng.

Tabell 2. Jämförande översikt av ländernas krav på vistelsetid och uppehållstillstånd

Land	Vistelsetid	Upphållstillst. varaktighet	Upphållstillst. typ	Summa
Tjeckien	Under/på(o)	Under(o)	På(o)	0
Storbritannien	Under(o)	Under(o)	På(o)	0
Danmark	Under(o)	Under(o)	På(o)	0
Estland	Under/på(o)	Under(o)	Över(50)	50
Litauen	Under/på(o)	På(50)	På(o)	50
Malta	Under/på(o)	På(50)	På(o)	50
Irland	Under/på(o)	På(50)	På(o)	50
Cypern	Under/på(o)	På(50)	På(o)	50
Tyskland	Under/på(o)	Under(o)	Över(100)	100
Tyskland	Under/på(o)	Under(o)	Över(100)	100
Luxemburg	Över(100)	På(50)	På(o)	150
Grekland	Under/på(o)	På(50)	Över(100)	150
Frankrike	Under/på(o)	På(50)	Över(100)	150
Sverige	Över(100)	Över(100)	På(o)	200
Norge	Under(o)	Över(100)	Över(100)	200
Finland	Över(100)	På(50)	På(50)	200
Rumänien	Över(100)	På(50)	På(50)	200
Polen	Under/på(o)	Över(100)	Över(100)	200
Belgien	Över(50)	På(50)	Över(100)	200
Bulgarien	Över(50)	På(50)	Över(100)	200
Österrike	Över(100)	Över(100)	På(o)	200
Slovenien	Över(100)	På(50)	Över(100)	250
Nederländerna	Över(50)	Över(100)	Över(100)	250
Italien	Över(100)	På(50)	Över(100)	250
Lettland	Över(100)	På(50)	Över(100)	250
Slovakien	Över(50)	Över(100)	Över(100)	250
Spanien	Över(50)	Över(100)	Över(100)	250
Portugal	Över(50)	Över(100)	Över(100)	250
Kroatien	Över(100)	Över(100)	På(50)	250
Ungern	Över(100)	Över(100)	Över(100)	300
Schweiz	Över(100)	Över(100)	Över(100)	300

Källa: MIPEX 2015

Kommentar: Krav på vistelsetid, uppehållstillstånd av viss typ samt uppehållstillstånd av viss varaktighet mäts enligt tregradig skala där 0 är mest restriktiv och 100 är minst restriktiva regler. I tabellen anges även hur reglerna förhåller sig till den miniminivå som fastställs i familjeåterföreningsdirektivet: mer restriktivt, dvs under miniminivån (rött); på miniminivån (turkos) eller mer generöst, dvs över miniminivån (blå). För den första indikatorn (vistelsetid) anges dessutom (i orange) länder där vi p.g.a. ofullständig information inte kan avgöra om reglerna ligger på eller under miniminivå.

Hur ska då dessa indikatorer tolkas då det gäller vår fråga – dvs. hur ländernas regler förhåller sig till familjeåterföreningsdirektivet? För den *första* indikatorn (som avser vistelsetidskrav) ska länder som fått antingen värdet 50 (krav på max 1 års vistelsetid) eller 100 (inga krav på vistelsetid) tolkas som att de ligger över miniminivån genom att tillämpa mer ”generösa” regler än direktivets: direktivet anger ju att stater *får* kräva upp till två år vistelsetid. I tabellen markeras dessa länder med blå färg. Svårare är det att avgöra hur länder som fått värdet 0 förhåller sig till direktivets miniminivå. Här skulle vi behövt mer information om vistelsetidskravet. Är det *exakt* två år kan man säga att det ligger precis inom ramen för vad direktivet tillåter (*på* miniminivån), medan ett land som kräver längre vistelsetid än två år kan betraktas befinna sig *under* direktivets miniminivå, dvs. har strängare krav än vad direktivet tillåter.

Som framgår av tabellen är det 13 stater som erhåller värde 0 i MIPEX-undersökningen. MIPEX-undersökningens grund-data (kommentarer som finns i excelfiler) innehåller information som gör att vi kan konstatera att Storbritannien, Danmark och Norge – länder som symptomatiskt nog inte omfattas av direktivet – tillämpar väntetider som överskrider de två år som anges i direktivet och därmed ligger *under* direktivets miniminivå (dessa markeras med rött i tabellen). För de övriga tio länderna saknas motsvarande information och vi kan därför inte avgöra om de ligger på eller under miniminivån (dessa markeras därför med orange färg i tabellen).

Baserat på uppgifter från MIPEX-undersökningens grunddata kan preciseras att Storbritannien tillämpar ett slags *de facto* vistelsetidskrav på fem år, eftersom en anknytningsperson måste ha ett så kallat *Indefinite Leave to Remain* (ILR), vilket en tredjelandsmedborgare inte är behörig att ansöka om förrän efter att ha vistats

legalt i landet i minst fem år. I Danmark gäller en så kallad treårsregel som innebär att en person måste ha haft permanent uppehållstillstånd i minst tre år innan en anhörig kan beviljas uppehållstillstånd – konventionsflyktingar är dock undantagna från detta krav. Givet att Danmark vid tiden för MIPEX-undersökningen tillämpade ett vistelsetidskrav på sju år innan en invandrare kan beviljas permanent uppehållstillstånd innebär det en sammanlagd väntetid på 10 år. Norge tillämpar sedan 2010 en så kallad 4-årsregel då det gäller ansökningar om anhöriginvandring som avser så kallad familjeetablering (dvs. nya förhållanden) och där anknytningspersonen har uppehållstillstånd i Norge av humanitära skäl, som skyddsbehövande eller anhöriginvandring. I dessa fall måste anknytningspersonen kunna visa att han eller hon arbetat eller studerat i Norge minst fyra år.

Det är lite svårt att avgöra hur den andra respektive tredje indikatorn förhåller sig till direktivet eftersom de på ett ganska svårtolkat sätt formulerar *två* olika mått för något som i direktivet (artikel 3.1) anges som *ett* sammanhängande villkor, nämligen att staten får kräva att anknytningspersonen ”innehar ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd”.

Men om vi följer direktivets formulering strikt bör värdet o på den *andra* indikatorn (som betyder att anknytningspersonen vid tidpunkten för ansökan måste ha ett uppehållstillstånd med varaktighet på mer än ett år) tolkas som att staten tillämpar *mer* omfattande krav än vad som anges i direktivet (dvs. att man befinner sig under ”miniminivån”). Värdet 50 (krav på uppehållstillstånd med giltighetstid på minst ett år) ska tolkas som att reglerna ligger på direktivets miniminivå, och värdet 100 (ingen angiven giltighetstid) anger en mer ”generös” regel (”över miniminivån”). Vi kan här konstatera att fem länder har regler som enligt detta sätt att mäta befinner sig *under* direktivets ”miniminivå” (markerat i rött), 14 länder som ligger *på* miniminivån” (markerat i turkos) och 10 länder som har regler som ligger över ”miniminivån” (markerat i blått).

Vad gäller den *tredje* indikatorn, slutligen, ska värdet o (som alltså innebär att anknytningspersonen måste ha permanent uppehållstillstånd eller välgrundade ut-

sikter att få det) tolkas som att staten lägger sig *på* den "miniminivå" som direktivet formulerar, medan både värde 50 (att det enbart är vissa temporära uppehållstillstånd som inte godtas) och värde 100 (att alla typer av uppehållstillstånd godtas) innebär att staten lägger sig över "miniminivån". Här är det 10 stater som erhåller poäng vilket tolkas som att de har krav som ligger precis på direktivets miniminivå (markerat med turkos) medan övriga ligger över miniminivån (markerat med blått). Man kan också konstatera att denna indikator ger ganska begränsad information om hur svårt det egentligen är för personer som invandrar till olika länder att förenas där med sina anhöriga, eftersom den inte säger något om vad det är för villkor som gäller för att *erhålla* uppehållstillstånd. I Sverige utgjorde t.ex. kravet på att anknytningspersonen har ett permanent uppehållstillstånd knappast ett stort hinder, eftersom huvudregeln (vid den tidpunkt då MIPEX-undersökningen genomfördes) var att personer som fick uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov erhölet ett permanent uppehållstillstånd redan vid det första beslut då uppehållstillstånd beviljades.

Hur ser det ut i Sverige?

Som redan nämnts gäller enligt utlänningslagen att en person som regel måste vara bosatt i Sverige eller ha beviljats permanent uppehållstillstånd här för att få ta hit sina anhöriga. Det kan även nämnas att särskilda regler gäller för unionsmedborgare och (sedan 2008) för tredjelandsmedborgare som har temporärt uppehållstillstånd som arbetskraftsinvandrare.

Före den tillfälliga lagen 2016 gällde att personer som beviljades uppehållstillstånd av skyddsskäl som regel fick permanent uppehållstillstånd redan vid det första tillståndsbeslutet (oavsett skyddsgrund) och därmed genast kom att uppfylla det krav på uppehållstillstånd som ställs på anknytningspersonen i en ansökan om familjeåterförening. *Efter* det att den tillfälliga lagen börjat gälla (20 juli 2016) är huvudregeln tvärtom att enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. De som beviljas skydd som *flyktingar* erhåller ett temporärt uppehållstillstånd på tre år, och har i princip rätt till familjeåter-

förening (eftersom de ”bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd”).⁵ De som beviljas skydd som *alternativt skyddsbehövande* får ett uppehållstillstånd på 13 månader och har i princip inte någon möjlighet att beviljas familjeåterförening (prop. 2015/16:174, 37).⁶ Kvotflyktingar får permanenta uppehållstillstånd precis som tidigare, och omfattas därmed inte av restriktionerna.

Sammantaget kan konstateras att Sverige med den tillfälliga lagen lagt sig på direktivets miniminivå vad gäller villkor för uppehållstillstånd, men att man fortfarande ligger över den, dvs är mer generös, i fråga om krav på vistelsetid.

Åldersgräns (makar)

En annan kategori villkor handlar om krav på att makar/sambor som är involverade i en ansökan om anhöriginvandring ska ha uppnått en viss ålder för att ansökan ska kunna beviljas. I det följande ska vi titta på vad som gäller beträffande regler om en *högre* åldersgräns än 18 år (som minimigräns) i anknytningsärenden som gäller sambor och makar.

Vad säger direktivet?

Som redan nämnts omfattas makar enligt familjeåterföreningsdirektivet av en rätt till familjeåterförening, vilket betyder att stater i princip är skyldiga att bevilja uppehållstillstånd för en person som är gift med en behörig anknytningsperson. Direktivet anger emellertid också (artikel 4.5) att ”som ett led i arbetet med att främja integration och förhindra tvångsäktenskap *får* medlemsstater kräva att sponsorn och hans/hennes partner uppnått en minimiålder – maximum 21 år – innan familjeåterförening tillåts” (min kursivering).

I kommissionens meddelande om hur direktivet ska tillämpas betonas att krav på minimiålder endast får användas för att ”garantera en bättre integrering och förhindra tvångsäktenskap” och att medlemsstaterna alltså ”bara får ställa krav på

minimiålder i dessa syften och inte på ett sätt som skulle undergräva syftet med direktivet eller dess verkan” (Europeiska Kommissionen 2014, 8).

Hur ser regelverket ut i andra europeiska länder?

I majoriteten av de europeiska länder som denna översikt omfattar (dvs. EU 28 plus Norge och Schweiz) är åldersgränsen för att bevilja uppehållstillstånd för en make till en anknytningsperson densamma som den i landet gällande myndighetsåldern eller äktenskapsåldern, dvs. 18 år. Enligt MIPEX undersökning 2015 förekom dock i nio stater en *högre* åldersgräns: Danmark (24 år); Norge (23 år); Nederländerna, Österrike, Belgien, Litauen, Cypern och Malta (alla 21 år) samt Tjeckien (20 år).

I åtminstone vissa fall spelar distinktionen mellan *etablerade* respektive *nya* parrelationer en viktig roll. Vissa länder som infört en högre åldersgräns än 18 år för att bevilja uppehållstillstånd till makar/sambor preciserar att regeln enbart gäller för den senare kategorin, dvs. nyetablerade parrelationer där parterna inte levt tillsammans tidigare. I Norge höjdes åldersgränsen 2016 till 24 år för anknytningsinvandring av makar i nyetablerade relationer, medan 18-årsgränsen för etablerade par kvarstod. Det kan även nämnas att Nederländerna, när åldersgräns vid anhöriginvandring av makar/sambor infördes första gången år 2002, gjorde en liknande distinktion som den i Norge: en åldersgräns på 21 år gällde för nya och 18 år för etablerade relationer. Efter ett rättsfall (*Chakroum vs. Netherlands*) ändrades dock de holländska reglerna så att 21 år blev den lägsta ålder för båda kategorier (MIPEX 2015). Av MIPEX-materialet framgår också att Storbritannien år 2008 införde en åldersgräns på 21 år för anknytningsinvandring av makar/sambor, men att Högsta Domstolen tre år senare (2011) fastställde att åldersgränsen stred mot Europakonventionen för mänskliga rättigheter, varefter den ändrades tillbaka till 18 år igen.

I MIPEX-materialet finns vidare intressant dokumentation om variationer i hur åldersgräns tillämpas i olika länder, beträffande om bestämmelsen är obligatorisk eller fakultativ och vilka undantag som tillåts. I Nederländerna gäller t.ex. en obli-

gatorisk bestämmelse att inresa *ska* nekas om maka/make är under 21 (och inga undantag tillåts) medan *Belgien* däremot tillämpar en fakultativ regel som betyder att uppehållstillstånd *får* nekas om en eller båda parter är under 21 år (vilket innebär att undantag, exempelvis om paret har barn, kan medges).⁷

Hur ser det ut i Sverige?

Den svenska utlänningslagen anger en rad situationer där uppehållstillstånd för anknytning *får* vägras gifta makar och en sådan situation är om någon av parterna är under 18 år. I förarbetena anges dock att en bedömning av individens situation i sin helhet måste göras, och att undantag från åldersgränsen kan göras. Enligt praxis beviljas som regel exempelvis uppehållstillstånd även om en eller båda av parterna är under 18 år om det är så att paret har barn tillsammans. Om den som ansöker om uppehållstillstånd som anhörig ännu inte är gift med anknytningspersonen, eller om någon av parterna hade anknytning till Sverige vid den tidpunkt äktenskapet ingicks, är det reglerna i den svenska äktenskapsbalken som gäller.⁸

Distinktionen mellan makar/sambor i ett redan etablerat förhållande respektive ”nya” par som håller på att etablera en familj (vad som på svenskt myndighetspråk ibland även kallas för ”snabba anknytningar”) återspeglas också i den svenska utlänningslagen. Den första kategorin omfattas av en *obligatorisk* bestämmelse (make/sambo i en befintlig relation *ska* beviljas uppehållstillstånd med hänvisning till familjeanknytning) medan bestämmelserna för familjeetablering är *fakultativ* (par i nyligen ingångna relationer *kan* beviljas uppehållstillstånd). En *praxis* har emellertid utvecklats vilken inneburit att skillnaden försvagats så att de båda typerna av anknytningsfall i praktiken behandlas lika (se t.ex. SOU 2012:35).

En jämförelse mellan situationen före och efter 2016 års tillfälliga lag påvisar en principiellt sett stor förändring. Enligt den tillfälliga lagen får personer som enligt samma lag beviljats temporärt uppehållstillstånd som konventionsflykting nämligen nekas familjeåterförening med make om någon av parterna är yngre än 21 år.

Sverige har här alltså anpassat sig till direktivets miniminivå genom att för denna kategori flyktingar införa en åldersgräns som är högre än landets gängse myndighets- och äktenskapsålder.

Åldersgräns (barn)

Åldersgräns är även ett villkor som kan bli aktuellt vid anhöriginvandring där minderåriga barn är involverade.

Vad säger direktivet?

Familjeåterföreningsdirektivet stipulerar – på samma sätt som t.ex. FN:s barnkonvention – att alla personer under 18 år i lagens mening är att betrakta som barn. Som grundregel har därför ett barn under 18 år rätt till uppehållstillstånd med hänvisning till familjeanknytning om hennes förälder/föräldrar uppfyller villkoren för att vara en anknytningsperson. På motsvarande sätt har förälder/föräldrar till en anknytningsperson som är under 18 år rätt till familjeåterförening. Ett generellt villkor är dock att barnet i fråga inte själv är gift och har egen familj.⁹

Familjeåterföreningsdirektivet (artikel 4.6) ger medlemsstaterna en möjlighet att begränsa rätten till familjeåterförening för barn som fyllt 15 år, förutsatt att en sådan regel fanns föreskriven i gällande nationell lagstiftning det datum då genomförandet av direktivet skedde. Det betyder att medlemsländer som omfattas av direktivet kan vara tillåtna att kräva att ansökningar om familjeåterförening för underåriga barn lämnas innan barnet har fyllt 15 år.

Familjeåterföreningsdirektivet anger ytterligare en begränsning som medlemsländerna har möjlighet att använda och som har att göra med åldersgräns för barn. I artikel 4.1, stycke 3 sägs att "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”. En motivering till denna begränsning återfinns i direktivets inledning, punkt 12, där det anges att "[m]öjligheten att begränsa rätten till familjeåterförening för barn över tolv års ålder, vars primära bostad är en annan än referenspersonens, är avsedd att avspegla barnens förmåga till integrering i tidig ålder och skall garantera att de förvärvar den utbildning och de språkkunskaper som krävs i skolan."

Hur ser andra europeiska länders regelverk ut?

Enligt MIPEX undersökning var det fyra europeiska länder som i vissa fall tillämpade en lägre åldersgräns än 18 år för familjeåterförening av barn: Tyskland (16 år); Danmark (15 år); Cypern (15 år) och Schweiz (12 år).

Av kommentarerna i MIPEX grunddata framgår att i Tyskland kan barn mellan 16 och 18 år beviljas anknytningsinvandring, förutsatt att de anländer tillsammans med sina föräldrar, men att de ska uppfylla vissa integrationsvillkor, vilka bedöms utifrån kunskaper i tyska språket, barnuppfostran eller deras livsstil.

I Schweiz gäller att barn över 12 år måste ansöka om anhöriginvandring senast ett år efter det att anknytningspersonen invandrat. Barn över 12 år som återförenas med förälder/föräldrar som är bosatt/a i Schweiz erhåller inte heller automatiskt något långvarigt uppehållstillstånd, utan tillståndet måste förnyas en gång om året.¹⁰

Hur ser det ut i Sverige?

Sverige tillämpar inte någon lägre åldersgräns än 18 år för anhöriginvandring där minderåriga barn är involverade och någon förändring av detta har inte skett i samband med 2016 års lag. Vad gäller detta villkor ligger Sverige alltså över det som kan betraktas som direktivets absoluta minimi-nivå.

Krav på försörjning och bostad

Den tredje kategorin villkor gäller de krav som staten kan ställa på att anknytningspersonen har en ordnad bostad samt försörjning för sig själv och de familjemedlemmar som ansöker om att invandra.

Vad säger direktivet?

Familjeåterföreningsdirektivet (artikel 7.1) anger att den berörda medlemsstaten får kräva att den person som har lämnat in ansökan om familjeåterförening lägger fram bevis på att anknytningspersonen har:

1. 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.
2. 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.
3. 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.

Av direktivet framgår även att ovan nämnda krav inte får ställas på tredjelandsmedborgare som är flyktingar (artikel 12) om ansökan om familjeåterförening lämnats in senast tre månader efter det att asyl beviljats. Om familjeåterförening är möjlig i ett tredjeland till vilket referenspersonen och/eller familjemedlemmen har särskild anknytning kan ovanstående krav dock ställas även på en anknytningssperson som har flyktingstatus.

Hur ser det ut i andra europeiska länder?

MIPEX undersökning ger information om vilka ekonomiska villkor som anges i regelverk avseende anhöriginvandring.¹¹ Nedan förklaras först hur MIPEX mäter denna aspekt och vilka värden som olika europeiska länder får enligt detta index.

Den första indikatorn gäller *krav på bostad*, och MIPEX index definierar här tre nivåer: om det inte alls ställs krav på bostad (100 poäng); om det ställs krav på lämplig bostad som ligger på samma nivå som generell hälso- och säkerhetsstandard (50 poäng); om det dessutom ställs ytterligare krav på bostad (0 poäng).

Den andra indikatorn, *ekonomiska tillgångar*, formuleras på samma sätt utifrån tre möjliga utfall: 100 poäng står för att staten ställer krav på ekonomiska tillgångar som ligger på högst samma nivå som nationell socialbidragsstandard och att alla typer av inkomstkällor godtas. 50 poäng att krav på ekonomiska tillgångar ligger högre än nationell standard för socialbidrag, men att alla typer av inkomstkällor godtas. Och 0 poäng, slutligen, betyder att inkomster måste komma från arbete och att mottagande av socialbidrag diskvalificerar en person att ansöka om familjeåterförening.

Den tredje indikatorn, *ansökningsavgift*, definierar tre möjliga utfall: 100 poäng för stater som inte tar ut någon avgift alls, 50 poäng för de som tar ut en avgift som motsvarar normala administrationsavgifter i landet och 0 poäng för stater som tar ut en avgift som är högre än normala administrativa kostnader. Resultatet framgår i tabell 2.

Tabell 3. Jämförande översikt av ländernas krav på bostad, försörjning samt ansökningsavgift

Land	Bostad	Försörjning	Ansökningsavgift	Summa
Danmark	Under(o)	Inom ramen(o)	Inom ramen (o)	0
Frankrike	Under(o)	Inom ramen (o)	Inom ramen (o)	0
Belgien	På(50)	Inom ramen (o)	Inom ramen (o)	50
Bulgarien	På(50)	Inom ramen (o)	Inom ramen (o)	50

Land	Bostad	Försörjning	Ansökningsavgift	Summa
Cypern	På(50)	Inom ramen (o)	Inom ramen (o)	50
Estland	På(50)	Inom ramen (o)	Inom ramen(o)	50
Finland	På(50)	Inom ramen (o)	Inom ramen (o)	50
Grekland	På(50)	Inom ramen (o)	Inom ramen (o)	50
Irland	Under(o)	Inom ramen (o)	Inom ramen (50)	50
Italien	Under(o)	Inom ramen (50)	Inom ramen (o)	50
Kroatien	På(50)	Inom ramen (50)	Inom ramen (o)	100
Lettland	På(50)	Inom ramen (50)	Inom ramen (o)	100
Litauen	På(50)	Inom ramen (50)	Inom ramen (o)	100
Luxemburg	På(50)	Inom ramen (50)	Inom ramen (o)	100
Malta	På(50)	Inom ramen (50)	Inom ramen (o)	100
Nederländerna	På(50)	Inom ramen (50)	Inom ramen (o)	100
Norge	På(50)	Inom ramen (o)	Inom ramen (50)	100
Slovakien	Under(o)	Inom ramen (50)	Inom ramen (50)	100
Polen	På(50)	Inom ramen (100)	Inom ramen (o)	150
Portugal	På(50)	Inom ramen (100)	Inom ramen (o)	150
Rumänien	På(50)	Inom ramen (50)	Inom ramen (50)	150
Schweiz	På(50)	Inom ramen (50)	Inom ramen (50)	150
Spanien	På(50)	Inom ramen (50)	Inom ramen (50)	150
Storbritannien	På(50)	Inom ramen (o)	Inom ramen (100)	150
Tjeckien	På(50)	Inom ramen (o)	Inom ramen (100)	150
Österrike	Under(o)	Inom ramen (50)	Inom ramen (100)	150
Sverige	På(50)	Inom ramen (50)	Inom ramen (100)	200
Tyskland	På(50)	Inom ramen (100)	Inom ramen (50)	200
Ungern	På(50)	Inom ramen (100)	Inom ramen (50)	200
Slovenien	Över(100)	Inom ramen (100)	Inom ramen (100)	300

Källa: MIPEX 2015

Kommentar: Krav på bostad, försörjning respektive ansökningsavgift mäts enligt tregradig skala där o är mest restriktiva och 100 är minst restriktiva regler. I tabellen indikeras även hur reglerna förhåller sig till den miniminivå som fastställs av EU:s Familjeåterföreningsdirektiv. För den första indikatorn (bostad) betyder det att värde o ligger under (rött); värde 50 på (turkos) och värde 100 över (blå) direktivets miniminivå. För de båda andra indikatorerna (försörjningskrav samt ansökningsavgift) ligger alla värden inom ramen för direktivet. Variationerna i ländernas regler indikeras här istället med olika färger, där turkos representerar de mest restriktiva reglerna, ljus grönt de näst mest restriktiva reglerna och mörkt grönt de minst restriktiva reglerna.

Hur ska vi avgöra hur ovan nämnda villkor förhåller sig till familjeåterföreningsdirektivets miniminivå? Det är inte helt lätt att ge ett entydigt svar på den frågan av den enkla anledningen att direktivets ramar är mindre preciserade än de utfallsalternativ som anges i MIPEX. Det är egentligen enbart i fråga om det första villkoret – *bostadskrav* – som direktivets precisering ger oss närmare vägledning. Direktivet säger att stater får ställa krav på bostad som kan "anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden". Stater som erhåller värde 0 (dvs. har mer långtgående krav på bostadsstandard än vad som annars gäller i landet i fråga) skulle därmed kunna sägas ställa *högre* krav än vad direktivet definierar (under "miniminivå"). Resultaten från MIPEX mätning 2015 indikerar att fem länder tillhör denna kategori (markerade i rött i tabellen), vilket av kommentarerna i bakgrundsmaterialet att döma framför allt berodde på att det i jämförelse med generella nationella bestämmelser förekom mer specifika, eller strängare, krav gällande bostadens *storlek*.¹² De flesta länder (21 stycken) ställer krav på att anknytningspersonen har en bostad som lever upp till landets generella standardkrav (vilket kan sägas motsvara direktivets miniminivå, markerat i grönt i tabellen). I fem av länderna ställs inga krav på bostad alls, och de befinner sig därmed över direktivets miniminivå (markerat med blått i tabellen).¹³

För den andra indikatorn (som alltså gällde vilka krav som ställs på anknytningspersonens ekonomiska tillgångar) anger direktivet, som redan nämnts, att stater får kräva "stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja anknytningspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten". Direktivet ger oss därmed inte någon vägledning att rangordna MIPEX olika utfallsalternativ i förhållande till minimi-nivån: alla tre utfallsalternativ faller annorlunda uttryckt *inom ramen* för vad som enligt direktivet är tillåtet. MIPEX undersökning visar inte desto mindre att det finns variationer mellan länderna i hur restriktivt försörjningskravet är utformat: i de 13 stater som får värde 0 tillämpas enligt MIPEX kartläggning regler som i princip innebär att anhöriginvandring inte beviljas om anknytningspersonen är (eller nyligen har varit) mottagare av sociala bidrag. För de 11 stater som får värde 50, gäller att dessa ställer krav på ekonomiska tillgångar som ligger högre än natio-

nell standard för socialbidrag (men att alla typer av inkomstkällor godtas). Fem stater erhåller slutligen värde 100, vilket betyder att kraven på ekonomiska tillgångar ligger på högst samma nivå som nationell socialbidragsstandard och att alla typer av inkomstkällor godtas.

Med hjälp av den information som framgår av MIPEX dataunderlag kan nämnas några exempel på krav på ekonomiska tillgångar och/eller inkomst. I Belgien gäller sedan lagändring 8 juli 2011 att anknytningspersonen måste ha tillräckliga och stabila ekonomiska resurser för att inte bli en börda för staten – resurserna måste motsvara minst 120 procent av ”Minimum Income of Integration” och får inte komma från olika socialbidrag. Enligt MIPEX grunddata tillämpar Frankrike ekonomiska krav som kan innebära krav på att anknytningspersonen ska ha ekonomiska resurser som motsvarar upp till 120 procent av en fransk minimi-lön.¹⁴ Norge tillämpar ett krav på lägsta årsinkomst för familjeåterförening på 251 856 NOK (vilket motsvarar drygt 255 000 SEK). Dessutom gäller en fyra-års regel för anknytningspersoner som själva fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande, av humanitära skäl eller på grund av anknytning – dessa måste kunna visa att de varit aktiva på arbetsmarknaden eller högre utbildning i minst fyra år. Om anknytningspersonen tar emot socialbidrag är det slutligen diskvalificerande för ansökan om anhöriginvandring.

I Storbritannien gäller (sedan 2012) för anhöriginvandring av makar/sambor att anknytningspersonen måste ha en årsinkomst (eller besparingar till ett motsvarande belopp) på minst 18 600 £ per år (vilket motsvarar drygt 207 000 SEK). Beloppet ligger nära den engelska inkomstmedianen och innebär att 47 procent av den engelska befolkningen inte skulle ha möjlighet att uppfylla kraven. Vid tre tillfällen måste det bevisas att anknytningspersonen kommer upp till inkomströskeln: (1) vid ansökan om inresetillstånd; (2) vid ansökan om förlängt uppehållstillstånd efter 2,5 år i landet; (3) vid ansökan om permanent uppehållstillstånd efter fem års vistelse i landet (MIPEX 2015).

Den sista indikatorn (kolumn 3 i tabell 2) avser ansökningsavgift. Här visar MIPEX-undersökningen att 17 länder tillämpar högre administrativa avgifter än vad som är brukligt i andra sammanhang (ofta mer än 200 Euro) för att registrera ansökan om

anhöriginvandring, medan 13 länder tillämpar vad som kan beskrivas som normala administrativa avgifter. Eftersom avgifter är en aspekt som inte uttryckligen nämns i direktivet tolkar jag det här som att samtliga kategorier kan betraktas ligga inom ramen för vad direktivet tillåter. Det är dock en tolkning som kan diskuteras om man tar hänsyn till exempelvis praxis kring avgifter från EU-domstolen, där avgifter som är så höga att de i praktiken blir ett hinder för familjeåterförening anses strida mot direktivet. I kommissionens riktlinjer anges även att ”storleken på avgifterna inte får ha till syfte eller verkan att hindra möjligheten att utöva rätten till familjeåterförening” (Europeiska kommissionen 2014, 9).

Hur ser det ut i Sverige?

I Sverige infördes 2010 ett krav på att anknytningspersonen ska vara självförsörjande och ha en bostad som är lämplig för sig själv och den/de familjemedlem/mar som ansöker om anhöriginvandring. Däremot ställdes inga krav på att också kunna försörja en inresande familjemedlem. Många kategorier sökande omfattades dessutom av undantag från kravet på självförsörjning: bland annat var personer som fått uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl eller som vistats i Sverige med uppehållstillstånd för bosättning i minst 4 år undantagna. Vidare var alla anknytningsärenden som involverade minderåriga barn undantagna försörjningskravet.

Med den nya tillfälliga lagen från juni 2016 har nästan alla undantag tagits bort och kravet har utvidgats till att omfatta även anknytningspersonens förmåga att försörja familjemedlemmar. Som redan diskuterats är det svårt att entydigt avgöra hur Sverige med 2016 års tillfälliga lag förhåller sig till direktivets ”miniminivå”. Ovan gjorda kartläggning visar hur som helst att lagändringen inneburit att de svenska reglerna i högre grad än tidigare liknar dem i andra europeiska länder, men också att det finns länder som ställer betydligt tuffare ekonomiska villkor än Sverige.

Krav på genomfört integrationstest i samhällskunskap och språk

Den fjärde kategorin villkor handlar om att de sökande måste genomföra någon typ av kunskapstest och/eller delta i obligatorisk undervisning. Denna kategori krav kan vara riktade mot anknytningspersonen – antingen *direkt* genom att ett särskilt språk- eller integrationstest måste genomföras för att beviljas familjeåterförening – eller *indirekt*, i de fall exempelvis anknytningspersonen måste ha ett permanent uppehållstillstånd för att få ansöka om anhöriginvandring och villkoren för att beviljas detta i sin tur är att vederbörande deltagit i obligatorisk integrationskurs och/eller klarat av olika språk- och kunskapsprov. Integrationskraven kan även vara riktade mot anhöriginvandraren och betyder då att inresetillstånd villkoras med att den sökande klarat ett språk och/eller kunskapstest, som genomförs på en ambassad i det land personen bor.

Vad säger direktivet?

Enligt direktivet (artikel 7.2) får medlemsstaterna ”kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärderna i enlighet med nationell lagstiftning”. Formuleringen är vag, och det har debatterats om det tillåter stater att ställa krav på integrationsåtgärder före inresa (Bonjour 2014, 211; jfr Ruffer 2011; Groenendijk 2007). I direktivets artikel 12 (andra meningen) anges också att integrationsåtgärder för flyktingar (och/eller flyktingars familjemedlemmar) inte får tillämpas ”förrän de berörda personerna beviljats familjeåterförening”.

EU-kommissionen har aktivt försökt att motverka att medlemsländerna tillämpar detta krav. I mars 2011 blev EU-domstolen tillfrågad om att avgöra ett fall som handlade om huruvida de holländska integrationskraven var i överensstämmelse med familjeföreningsdirektivet. Under processens gång beviljade emellertid den holländska regeringen uppehållstillstånd till den afghanska kvinna vars man hade initierat fallet, och EU-domstolen bedömde att ett domslut i ärendet inte längre var

nödvändigt (Bonjour 2014, 214). Den åsikt som kommissionen kommunicerade till domstolen var dock entydig: "The directive does not allow for a family member (...) to be denied entry and stay only because this family member has not passed the integration exam abroad (...)". (Bonjour 2014, 214; jfr European Commission 2011; Europeiska Kommissionen 2014).

Hur ser regelverket ut i olika europeiska länder?

För närvarande är det sex EU-länder som tillämpar krav på att den som ansöker om anhöriginvandring måste uppfylla vissa integrationskrav *före* inresa: Danmark, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Nederländerna var först med att introducera denna typ av krav, i mars 2006.¹⁵ Danmark följde i april 2007 efter genom att införa en reform som liknade den nederländska, men där själva integrationstestet av praktiska skäl genomförs på plats i Danmark.¹⁶ Tyskland införde integrationskrav före inresa i augusti 2007 och Frankrike i januari 2008. I mars 2007 annonserade också den brittiska regeringen att man skulle införa en sådan reform, men den trädde i kraft först i november 2010. Österrike, slutligen, tillämpar ett liknande villkor sedan 1 juli 2011.

I alla ovan nämnda sex länder är familjemedlemmar till person med flyktingstatus (enligt Genèvekonventionen) undantagna integrationskravet. Likaså görs undantag som regel om den sökande kan visa att han eller hon har genomfört utbildning på viss nivå i mottagarlandets språk. Tyskland och Nederländerna gör vidare undantag för vissa (västerländska) nationaliteter, medan Österrike och Nederländerna gör undantag för sökande som är turkiska medborgare. I Österrike, Nederländerna och Storbritannien görs undantag för högutbildade invandrare, medan Tyskland och Storbritannien gör undantag för anhöriginvandrare med speciella akademiska eller yrkesmässiga kvalifikationer (Bonjour 2014, 207).

I alla sex länder testas anhöriginvandrarens kunskaper i språket på en mycket grundläggande nivå. Österrike, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien har prov på den lägsta nivån (som kallas A1) medan Danmark och Frankrike har en test-

nivå särskilt utformad för denna kategori (som kallas A1 minus). Nederländerna och Danmark testar även kunskaper om mottagarlandets samhällssystem etc., medan Frankrike inkluderar kunskap om "Republikens värderingar" i sin bedömning.

Det har diskuterats huruvida integrationskrav före inresan är att betrakta som en tysk eller en holländsk innovation. Nederländerna var som sagt det första EU-land att år 2006 börja tillämpa ett mer generellt integrationskrav för anhöriginvandrare, men Tyskland har sedan 1990-talet tillämpat integrationskrav då det gäller familjeåterförening av barn över 16 år, som måste visa att de har vissa kunskaper i tyska, eller på annat sätt har "integrationsförmåga", innan de beviljas möjlighet att bosätta sig i Tyskland med sina föräldrar. (Bonjour 2014). Tyskland har även en historia av att testa att familjemedlemmar till tysktättlingar – så kallade *Aussiedler* – haft de grundläggande språkkunskaper i tyska som krävts för att komma i åtnjutande av rätt till uppehållstillstånd och medborgarskap i Tyskland (Block 2012).

I Storbritannien, Tyskland och Danmark gäller kravet bara för personer som ansöker om att få flytta till en maka/partner. I Österrike och Nederländerna tillämpas kravet dessutom då det gäller anhöriginvandring av vuxna barn, medan kravet i Frankrike gäller också för barn som är 16 år eller äldre.

Enbart Frankrike erbjuder gratis kurser i franska språket och franska värderingar som förberedelse inför provet. Storbritannien och Tyskland tillhandahåller en lista med legitimerade företag som erbjuder kurser, medan Danmark och Nederländerna har satt samman ett "övningspaket" som de sökande kan köpa.

I Österrike, Danmark, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien gäller att den sökande måste klara ett test för att beviljas inrese- och uppehållstillstånd. Frankrike kräver enbart att den sökande deltar i en utvärdering, och om resultaten är otillräckliga, i en kurs. En person som deltar i både utvärdering och kurs, men ändå inte lyckas nå den önskade kunskapsnivån beviljas ändå uppehållstillstånd. Poängen med det franska integrationskravet kan därmed tolkas som att få de sökande att göra en ansträngning för att tillgodogöra sig kunskaper som anses viktiga för integrationen, snarare än att de kan visa på att en viss kunskapsnivå uppnåtts (Bonjour 2010).¹⁷

Hur ser det ut i Sverige?

Sverige tillämpar inte integrationskrav före inresa, och något införande av denna typ av krav har heller inte varit aktuellt i samband med den tillfälliga lagen. Som redan nämnts råder det delade meningar om dessa regler verkligen är godtagbara inom ramen för familjeåterföreningsdirektivet, men Sverige ligger hur som helst inte på (eller under) en sådan eventuell miniminivå.

Sammanfattning

I den aktuella politiska debatten talas det ofta om att Sverige måste anpassa sin migrationspolitik till EU:s minimi-nivå. Ambitionen i denna del av rapporten har varit att genom en jämförande analys bidra till en diskussion om vad en sådan minimi-nivå egentligen betyder inom området anhöriginvandring. Med hjälp av en rad indikatorer, som ingår i MIPEX undersökning av olika europeiska länders regelverk, har här gjorts en kartläggning av hur regelverken i EU:s 28 medlemsländer plus Norge och Schweiz ser ut och hur dessa förhåller sig till familjeåterföreningsdirektivet.

Här sammanfattas nu slutligen kort hur *Sverige* efter införandet av den tillfälliga lagen 2016 positionerar sig i förhållande till var och en av de fyra kategorier villkor som undersökts:

1. Med förbehåll för att det är särskilt vanskligt att jämföra *krav på uppehållstillstånd* kan ändå konstateras att Sverige med den tillfälliga lagen har anpassat sig till direktivets "lägstanivå" vad gäller villkor för uppehållstillstånd – framför allt i det att det blivit väsentligt mycket svårare för personer som beviljats asyl som alternativt skyddsbehövande att få återförenas här med sin familj. Vad gäller *vistelsetidskrav* ligger Sveriges regler dock fortfarande över direktivets lägstanivå.
2. Då det gäller åldersgräns för anhöriginvandring av makar/sambor har Sverige justerat sitt regelverk i en mer restriktiv riktning, och anpassat sig till direktivets lägstanivå. Det betyder att 2016 års tillfälliga lag höjt åldersgränsen –

från 18 till 21 år – för när Migrationsverket kan avslå en ansökan om anhöriginvandring av make till en person som beviljats uppehållstillstånd som flykting enligt samma lag.

3. Även i fråga om krav på *försörjning och bostad* har Sverige anpassat sig ”nedåt” och infört skärpningar som i högre grad än tidigare liknar de mer restriktiva regler som gäller i många andra europeiska länder. Just vad gäller försörjningskrav ger direktivet som vi sett ganska liten vägledning om lägstanivåer, men vi kan konstatera att det är flera länder som tillämpar betydligt tuffare villkor än de som införts i Sverige i och med 2016 års tillfälliga lag.
4. Sverige har slutligen *inte* anpassat sig till de länder som infört *språk- och integrationskrav* före inresa där anhöriginvandring alltså villkoras med att den sökande klarar vissa språk- och integrationstester som bevisar hans eller hennes ”integrationspotential”. Det även omtvistat huruvida dessa krav verkligen är förenliga med familjeåterföreningsdirektivet.

Slutnoter kapitel 3.

1. <http://www.mipex.eu/>
2. För exempel på andra länder-komparativa studier, se Pascouau (2011); Oliver (2013).
3. Annelunda uttryckt handlar det om att försöka precisera vilken handlingsmarginal som direktivet ger stater att underställa rätten till familjeåterförening vissa krav. I riktlinjer för tillämpning av direktivet betonas samtidigt att, eftersom den allmänna regeln är att familjeåterförening ska beviljas, måste bestämmelserna om undantag från denna regel tolkas strikt. ”Medlemsstaternas handlingsmarginal får inte användas på ett sätt som undergräver syftet med direktivet, vilket är att främja familjeåterförening, och dess effektivitet (Europeiska Kommissionen 2014, 3).
4. En referensperson är en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat och som ansöker om familjeåterförening, eller vars familjemedlemmar ansöker om familjeförening för att förenas med honom/henne (artikel 2 c) och uppehållstillstånd är varje tillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som ger en tredjelandsmedborgare rätt att vistas lagligt på den medlemsstatens territorium (artikel 2 e).
5. I propositionen motiverar regeringen denna bedömning på följande vis: ”en flykting vars uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt den tidsbegränsade lagen torde i regel anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd eftersom skyddsskäl som regel kvarstår under en längre tid och begränsningarna av möjligheten att få permanent uppehållstillstånd kommer att upphöra när den tidsbegränsade lagen upphör” (prop. 2015/16:174, 39).

6. Det bör här nämnas att regeringen i propositionen också anförde att det inte gick att utesluta att det i undantagsfall kunde finnas sådana omständigheter att de nya reglerna kunde anses komma att strida mot svenska konventionsåtaganden. I lagen infördes därför en bestämmelse som gör det möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning i sådana undantagsfall. Bestämmelsen innebär att en individuell prövning av rätten till familjeåterförening ska göras i varje enskilt fall (prop. 2015/16:174; 2015/16:SfU).

7. Detta kan jämföras med vad kommissionen säger i sina riktlinjer att "krav på minimiålder kan fungera som en vägledning men får inte användas som en allmän gräns för att systematiskt avslå alla ansökningar där åldersgränsen understigs utan att göra en faktisk prövning av sökandens individuella situation" (Europeiska Kommissionen 2014, 8).

8. Enligt svensk tillämpning av internationell privat- och processrätt godkänns ett äktenskap som är giltigt enligt annan stats rättsordning också i Sverige, om ingen av parterna hade anknytning till Sverige vid den tidpunkt äktenskapet ingicks och om äktenskapet inte strider mot vad som kallas för svensk "ordre publique" (vilket exempelvis är fallet om parterna är under 15 år eller om det rör sig om månggifte), (se t.ex. SOU 2012:35).

9. Som jämförelse kan även nämnas att för medföljande barn till EU-medborgare stipuleras en högre lägsta-åldersgräns (21 år). Också tredjelandsmedborgare som är arbetskraftsinvandrare kan i vissa fall få tillstånd att ta med även ogifta barn som är 21 år eller äldre, förutsatt att dessa är beroende av av anknytningspersonen eller dennes partner för sin försörjning (Migrationsverket 2016).

10. I MIPEX-materialet framgår även att i Österrike var under perioden 2003–2005 invandring av personer som kommit fr.o.m. 1 januari 2003 begränsad till makar/sambor och barn under 15 år. Den 31 december 2005 återgick man dock till 18 år som övre åldersgräns.

11. Här diskuteras enbart villkor och krav riktade mot anknytningspersonen. Det kan därutöver nämnas att det i vissa länder (t.ex. i Storbritannien, Nederländerna, Tyskland) förekommer att också anhöriginvandrandens arbetsmarknadsmässiga integrationspotential utvärderas, bland annat genom olika poängsystem som bedömer sökandens utbildning, yrke, arbetsmarknadserfarenheter etc.

12. Danmark och Frankrike ställer enligt MIPEX data krav på bostadens storlek, Italien på att bostaden inte enbart ska leva upp till allmän hälsostandard, utan även "suitability of property conditions according to towns offices judgement". I Slovakien måste anknytningsperson som har temporärt uppehållstillstånd för att beviljas familjeåterförening visa att hon eller han har bostad under hela vistelseperioden.

13. Här kan ett frågetecken sättas vad gäller tillförlitligheten i MIPEX-resultaten. Sverige har sedan 2010 haft ett krav på bostad som kan tolkas som ett i jämförelse med nationell standard mer omfattande krav eftersom det också preciserar ett storlekskrav – för att ta emot en maka/make krävs i princip att anknytningspersonen förfogar över en bostad på minst två rum och kök. Fram till den tillfälliga lagen 2016 var det på grund av bestämmelser om undantag emellertid få som i praktiken omfattades av detta krav.

14. Detta kan jämföras med vad som anges i Europeiska Kommissionens meddelande (2014, 14) att medlemsstaterna får ta hänsyn till nivån på nationella minimilöner och –pensioner, men att denna möjlighet måste tolkas restriktivt och inte får användas på ett sätt som äventyrar direktivets syfte eller ändamålsenliga verkan. Kommissionen sammanfattar det som att "nationella minimilöner bör

därmed ses som den övre gränsen för vad medlemsstaterna får kräva, om inte medlemsstaten väljer att ta hänsyn till antalet familjemedlemmar”.

15. Idén att använda språkrav för att begränsa utomeuropeisk anhöriginvandring hade lanserats i april 2000 av en kristdemokratisk parlamentsledamot (Bonjour 2014, 206).

16. En utländsk medborgare som ansöker om att flytta till sin maka/ake i Danmark erhåller ett speciellt korttidsvisum på 28 dagar, för att genomföra provet. Väl i landet kan korttidsvisumet förlängas upp till tre månader, men om den sökande inte klarar testet inom denna tidsram avslås ansökan och han eller hon måste lämna landet (Bonjour 2014, 208).

17. Saskia Bonjour (2010) menar att ett viktigt skäl till att Frankrikes krav på integration från utlandet på detta vis avviker är att den franska vänsteroppositionen varit mycket starkare än i de andra fem länderna samt att den franska regeringen varit mer mottaglig för kritik från domstolarna.

4. Del 2: Debatt om politik för anhöriginvandring i Sverige, Danmark och Norge

Anhöriginvandring är ett politiskt fält som involverar komplexa frågor, där centrala värden och intressen står på spel. I denna del analyseras den politiska debatten om några viktiga reformer i Sverige, Danmark och Norge under en tidsperiod som sträcker sig från slutet av 1990-talet fram till 2016. Syftet är att se vilka argument, avvägningar och problembilder som varit vägledande i de politiska beslutsprocesser som föregått införande av olika kategorier villkor för familjeåterförening, och vilka jämförande slutsatser som kan dras mellan länder och över tid.

Analysen bygger på en noggrann granskning av förarbeten till förändringar av regler och politik för anhöriginvandring i de tre länderna, där argumentationslinjer systematiskt har registrerats vad gäller de olika kategorier krav och villkor som ovan har identifierats. Materialet består av offentliga dokument från den parlamentariska processen: utredningsförslag, regeringspropositioner, utskottsförslag, parlamentsdebatter. Det förhöjda söktrycket av asylsökande 2015 föranledde reformer i alla tre länder. I det följande är framställningen därför uppdelad i två olika block vad avser policyförändringar och debatt *före* respektive *efter* 2015. Först kommer tre avsnitt om debatten i Sverige, Danmark och Norge under perioden från slutet av 1990-talet fram till omkring 2014, vilket därefter följs av tre avsnitt som analyserar vilka reformer som infördes i direkt anslutning till 2015 och hur dessa motiverades i Sverige, Danmark och Norge. Analysen avslutas med en kort sammanfattning.

Perioden från millenieskiftet fram till 2015

Sverige

Det är flera av de krav och villkor som förekommer i andra länders regler för anhöriginvandring som *inte* har varit föremål för reformförslag i Sverige – åtminstone inte före den tillfälliga lagen 2016. Om man för ett ögonblick bortser *dels* från de krav som framförts av Sverigedemokraterna sedan partiet första gången röstades in i riksdagen 2010, *dels* från de partipolitiska olikheter som funnits i fråga om försörjningskrav (två aspekter som närmare ska beskrivas snart) rådde det i Sverige fram till 2015 i princip partipolitisk enighet om att *inte* införa nya restriktioner för möjligheten till anhöriginvandring. Till skillnad från många andra länder handlade den svenska politiska debatten under lång tid om förslag på *liberaliseringar* snarare än på *åtstramningar*. Vänsterpartiet, Miljöpartiet, Folkpartiet¹, Kristdemokraterna och (ibland) Centern har oftast förespråkat lättnader i reglerna, medan Socialdemokrater och Moderater försvarat status quo (Spång 2010; Borevi 2015). Innan vi tittar närmare på debatten om försörjningskrav (som ledde fram till en reform 2010) följer här först en kort sammanfattning av de svenska riksdagspartiernas ställning i fråga om de tre andra kategorier krav som diskuteras i denna rapport.

1. Språk- eller integrationskrav

Sverigedemokraterna (SD) är det enda riksdagspartiet som förespråkar införande av krav på genomfört språk- och/eller integrationstest som villkor för anhöriginvandring. SD var fram till nyligen dessutom det enda riksdagspartiet som ville införa språkrav som villkor för att få permanent uppehållstillstånd i Sverige – en ståndpunkt som sedan juli 2016 emellertid även Moderaterna delar (t.ex. Expressen 2016). Det kan även noteras att flera partier sedan 2006 hävdade att man bör införa en rätt för anhöriginvandrare att gå en särskild introduktionsutbildning med samhällsinformation (i vissa förslag kombinerat med en plikt för individen att delta).

2. Ålderskrav för invandring av makar

I de länder som infört en högre åldersgräns än 18 år för invandring av makar/sambor har en viktig motivering varit att det anses förhindra tvångsäktenskap. Förekomsten av tvångsäktenskap har varit ett uppmärksammat tema även i den svenska debatten. Det är emellertid enbart SD som förespråkar höjd åldersgräns som ett sätt att förhindra fenomenet (partiet vill införa en 24-årsgräns liknande den som gäller i Danmark).² År 2014 genomförde Sverige en lagreform som kriminaliserade barn- och tvångsäktenskap genom en särskild straffbestämmelse. I det utredningsbetänkande som föregick beslutet återfinns ett kort avsnitt som diskuterar högre åldersgräns än 18 år som en möjlig åtgärd för att skydda unga kvinnor (och män) från att tvingas gifta sig mot sin vilja. Utredaren tillbakavisade dock kraftigt att detta vore en reform att föreslå i Sverige. En höjd åldergräns skulle innebära ”en kraftig inskränkning i myndiga personers rätt att gifta sig och leva tillsammans” och dessutom ”en tydlig särbehandling av transnationella äktenskap”. ”Lika viktig som rätten att inte bli gift mot sin vilja är rätten för fullvuxna män och kvinnor att gifta sig och bilda familj” (SOU 2012:35, s. 400).

3. Vistelsetidskrav och krav på permanent uppehållstillstånd

Som redan nämnts gäller i Sverige som regel att för att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska beviljas krävs det att anknytningspersonen har permanent uppehållstillstånd här. Men eftersom grundregeln fram till införandet av den tillfälliga lagen 2016 också varit att invandrare som beviljas rätt att bo i Sverige får ett permanent uppehållstillstånd vid första tillståndsbeslutet har detta krav inte utgjort något större hinder för anhöriginvandring.³ Fram till 2015 var det inte något riksdagsparti utom SD som önskade förändra detta. Att ställa särskilda krav på att en anknytningsperson måste ha innehaft permanent uppehållstillstånd en *viss tid* (vilket förekommer i vissa andra länder) har inte heller varit någon aktuell politisk fråga i Sverige. SD förespråkar dock att Sverige inför vistelsetidsregler liknande dem i Danmark.

4. Försörjningskrav

Från mitten av 1990-talet hade frågan om försörjningskrav förts upp några gånger på den svenska politiska dagordningen. År 1997 antog riksdagen en ny migrationspolitik med den övergripande ambitionen att skapa en tydligare och noggrannare kontroll av invandringen. Beslutet innebar mer restriktiva regler för att bevilja familjeåterförening för personer som inte tillhörde kärnfamiljen (definierat som makar/sambor och minderåriga barn). Barn över 18 år, föräldrar till vuxna barn samt så kallade "sista länken-fall" (personer vars hela släkt tidigare migrerat till Sverige) tillhörde de grupper som omfattades av åtgärden. Krav infördes nu på att den sökande kunde bevisa att en relation som involverade någon typ av beroende existerat redan innan anknytningspersonen flyttat till Sverige. Konkret innebar detta att släktingen måste kunna bevisa att han eller hon "ingått i samma hushållsgemenskap" som anknytningspersonen, innan denne flyttat till Sverige. Ansökan om familjeåterförening måste vidare lämnas in i direkt anslutning till att anknytningspersonen fick sitt uppehållstillstånd. Detta satte stopp för invandring av släktingar där ett beroendeförhållande uppkommit först *efter* det att anknytningspersonen flyttat till Sverige. Exempelvis kunde gamla föräldrar inte längre flytta till sina vuxna barn i Sverige, om deras behov av omsorg och/eller ekonomiskt stöd hade uppkommit först efter det att barnen flyttat (prop. 1996/97:25).

I riksdagen var det enbart Vänsterpartiet och Miljöpartiet som motsatte sig sänkningen av åldersgränsen för anhöriginvandring av barn (från 20 till 18 år) medan inskränkningarna i möjligheterna för släktingar utanför kärnfamiljen (främst föräldrar till vuxna barn samt så kallade "sista-länken-fall") kritiserades av ledamöter från alla riksdagspartier. Några år efter beslutet mobiliserade sig ledamöter från samtliga riksdagspartier och uppmanade regeringen att tillsätta en ny utredning för att utreda om reglerna kunde liberaliseras (Socialförsäkringsutskottet 1998). Utredningen, som fick namnet Anhöriginvandringskommittén, tillsattes i maj 2000 och presenterade två år senare sitt utredningsbetänkande med förslag på en återgång till de mer liberala reglerna för anhöriginvandring av familjemedlemmar utanför kärnfamiljen. Det var i detta sammanhang som förslag på att införa ett försörjningskrav blev aktuellt (SOU 2002:13).

Försörjningskravet vållade som vi ska se en del debatt. Det kan vara värt att nämna att ett liknande förslag faktiskt hade tangerats redan flera år tidigare, av 1995 års Invandringsspolitiska kommitté, som menade att det ”knappast kan bedömas vara rimligt att dessa [gamla föräldrar och andra anhöriga utanför kärnfamiljen] får tillstånd att bosätta sig här för att med gällande regler direkt bli beroende av samhället för att skaffa bostad och försörjning”. Men kommittén landade i slutsatsen att införande av försörjningskrav ändå var uteslutet, dels därför ”att försörjningsansvar inte stämmer med de principer som i övrigt råder i det svenska samhället”, dels därför att det inte skulle vara förenligt med de invandringsspolitiska målen att i detta avseende införa en särslagstiftning för invandrare (SOU 1995: 75, 164).

När nu 2002 års Anhöriginvandringsskommitté föreslog försörjningskrav var ekonomiska överväganden en viktig motivering. För att samhällsekonomiskt klara av den ökade invandringen (som den föreslagna liberaliseringen av reglerna förutsattes innebära) menade kommittén att införande av försörjningskrav var nödvändigt. Ett annat argument var att de flesta andra europeiska länder tillämpade försörjningskrav för anhöriginvandring: ”om Sverige håller kvar vid avvikande regler skulle intresset för att invandra just hit bli större”. Slutligen menade kommittén att ett försörjningskrav skulle ”skapa ett system som kan leda till positiva effekter i form av ansvarstagande och signalverkan” (SOU 2002:13, 220; 229). Försörjningskravet föreslogs (förutom för anhöriga utanför kärnfamiljen) också gälla för anknytningsinvandring av makar/sambor i en ny relation (så kallade snabba anknytningar). Här motiverades kravet främst som ett sätt att förhindra tvång i samband med äktenskap. Utredningen menade att ett krav skulle kunna fungera som ett skydd framför allt för unga kvinnor, som riskerade att behöva ”avbryta sin skolgång för att ingå arrangerade äktenskap med personer från annat land” (SOU 2002:13, 220).

Parallellt med Anhörigkommittén arbetade ytterligare en utredning med konsekvenserna av införlivandet av 2003 års familjeåterföreningsdirektiv i svensk rätt (SOU 2005:103). I slutbetänkandet från denna utredning riktades skarp kritik mot Anhörigkommitténs förslag om införande av försörjningskrav. Utredaren ifrågasatte att ett försörjningskrav skulle kunna innebära minskade samhällskostnader. Givet att det svenska samhället var uppbyggt enligt principerna om generell välfärd, där sociala förmåner ges i första hand som individuella rättigheter, skulle

enligt utredaren en person som fått uppehållstillstånd som anhöriginvandrare inte kunna hindras från att ansöka (och erhålla) ekonomiskt behovsprövade förmåner. "Att helt eller delvis undanta utlänningar från rätten till de förmåner samhället tillhandahåller enligt t.ex. socialförsäkringen skulle självfallet strida mot principen om allas lika värde och de värderingar välfärdssamhället vilar på" (SOU 2005:103, 116). Utredaren menade vidare att ett försörjningskrav stod i motsättning till den svenska föräldrabalken, som inte formulerar någon underhållsskyldighet varken för barn gentemot sina föräldrar, eller för föräldrar gentemot sina barn: "Om ett försörjningskrav införs och vid exemplet att de härvarande barnen ensamma måste uppfylla villkoret, skulle det innebära att barn som har utländska föräldrar kommer att behandlas olika i förhållande till personer som bor här i landet och har svenska föräldrar" (SOU 2005:103, 124). Slutligen invände utredaren mot resonemanget i ärenden som gällde nyetablerade relationer, och påtalade att eftersom den svenska rättsordningen i princip godtog arrangerade äktenskap som hade sin grund i andra kulturer var det inte något giltigt syfte (SOU 2005:103, 119, med hänvisning till prop. 1999/2000: 43, 40).

I den efterföljande propositionen om anhöriginvandring togs försörjningskravet inte upp (prop. 2005/06:72). Moderaterna föreslog i en reservation i riksdagen att de familjemedlemmar som beviljats uppehållstillstånd borde underteckna en försörjningsförsäkran som innebar att man tagit del av och förstått den i Sverige rådande principen om försörjningsansvar för sig och sina närmaste (med hänvisning till socialtjänstlagen och äktenskapsbalken om lagstadgad underhållsskyldighet mellan makar). I riksdagsdebatten kritiserade moderaternas dåvarande migrationspolitiska talesperson Tobias Billström socialdemokraterna och regeringen för att de "inte gör mera trots att de uppenbarligen är medveten om möjligheten att ställa tydligare krav på den som kommer till Sverige" (Riksdagens protokoll 2005/06:97). Migrationsminister Barbro Holmberg (s) menade dock att frågan var komplicerad:

Hur ska försörjningsansvaret upprätthållas? Om man inte kan försörja sin gamla mamma, som kanske har varit här ganska länge, ska gamla mamman då återvända till sitt hemland? Hur ska det se ut? Vad är det som ska ingå i försörjningsansvaret? Är det bara mat och husrum, eller

är det andra saker också som vård och så vidare? Hur ska det kunna upprätthållas? Sedan har vi principen om icke-diskriminering. Vi har den principen när det gäller människor som kommer från andra länder att man har samma rättigheter och skyldigheter som alla andra. Det är en grundprincip i svensk flyktingpolitik liksom i svensk integrationspolitik. Då måste man fråga sig: Om vi har försörjningsansvar för vissa människor i det här landet men inte för andra, hur går det ihop? Det är inte en helt okomplicerad fråga (Riksdagens protokoll 2005/06:97).

Därmed lämnades frågan om försörjningskrav, och de olika förslag och synpunkter som kommit från de båda utredningar som vi här refererat, därhän.

I riksdagsvalet i september 2006 kom en borgerlig alliansregering till makten. I februari 2008 tillsattes en särskild utredare för att undersöka möjligheten att införa försörjningskrav för anhöriginvandring, och förslaget presenterades i december samma år. Detta förslag skilde sig på några viktiga sätt från de som varit uppe i debatten tidigare. För det första ställdes enbart krav på att anknytningspersonen skulle kunna försörja sig själv (dvs., inte också den familjemedlem som ansökan gällde). För det andra omfattade förslaget också krav på ordnad bostad som villkor för anhöriginvandring – närmare bestämt skulle anknytningspersonen kunna visa att han eller hon hade en bostad stor nog för sig själv och den/de familjemedlemmar som ansökan gällde.

Också argumentationen skilde sig från tidigare förslag. Försörjningskravet presenterades som ett sätt att främja integration. Dels sades kravet skapa ett positivt incitament och motivation för nyanlända att snabbare integreras på svensk arbetsmarknad.⁴ Dels sades integrationen för familjemedlemmar som kom genom anhöriginvandring underlättas om dessa anlände till "ordnade förhållanden" i betydelsen att anknytningspersonen redan etablerat sig på arbetsmarknaden och hade en bostad som var stor nog för hela familjen (prop. 2009/10:77; jfr SOU 2008:11).

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet var kritiska mot reformen och motsatte sig bilden av familjeåterförening som en belöning som skulle sporra nyanlända att snabbare och bättre uppnå integration. De hävdade att integrationen

tvärtom skulle bli lidande av att människor inte fick återförenas med sin familj. Möjlighet till anhöriginvandring var enligt dem istället att betrakta som en nödvändig förutsättning för lyckad integration. Ståndpunkten framfördes även att det var fördomsfullt att utgå från att nyanlända inte skulle anstränga sig att komma in på arbetsmarknaden om det inte fanns ett uttalat krav på dem att göra detta (Socialförsäkringsutskottet 2009).

Men försörjningskravet var omstritt också inom alliansregeringen. Det slutliga regeringsförslaget, som blev klart först ett år efter utredningsbetänkandet, i december 2009, var ett resultat av hårda förhandlingar (se t.ex. Dagens Nyheter 2008; 2009). Enligt det ursprungliga utredningsförslaget var svenska medborgare; personer som bott mer än fyra år i Sverige samt personer som fått asyl som flyktingar enligt Genèvekonventionen undantagna kravet (SOU 2008:11). I det slutliga regeringsförslaget återfanns ytterligare undantag. Försörjningskravet skulle för det första inte gälla ansökningar som involverade minderåriga barn. För det andra föreslogs en mindre krävande formulering beträffande undantag vilket innebar att undantag skulle kunna beviljas om det förelåg "särskilda skäl" (inte "synnerliga skäl" som utredningen hade föreslagit) (prop. 2009/10:77). Riksdagen antog förslaget.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att 2010 års försörjningskrav var första gången Sverige införde en tydlig koppling mellan individers integrationsprestationer (i betydelsen etablering på arbets- och bostadsmarknaden) och deras möjlighet att få förenas i landet med en utländsk familjemedlem. På ett principiellt plan var detta en betydelsefull förändring, även om de många undantagen gjorde att den praktiska betydelsen av reformen blev marginell.⁵

Danmark

I Danmark inleddes vid millennieskiftet en period av successiva åtstramningar av existerande regler samt formulering av en rad nya krav och villkor, som sammantaget förvandlade den danska anhöriginvandringspolitiken till en av Europas allra tuffaste.⁶ År 2000 stramade den socialdemokratiska regeringen åt reglerna för anhöriginvandring. I debatten var socialdemokratiska kommunpolitiker några

av de tongivande röster som kopplade samman anhöriginvandring med problem som ghettolisering, arrangerade äktenskap och ett allt högre tryck på de lokala välfärdsstatsinstitutionerna. Gällande regler för anhöriginvandring sades innebära att dåligt integrerade invandrare tilläts ta in en utländsk make vilket ytterligare förvärrade integrationsproblemen. En av de reformer som nu infördes var ett så kallat *anknytningskrav* som innebar att för att en make skulle beviljas anhöriginvandring måste paret som helhet ha "åtminstone lika stor" anknytning till Danmark som till något annat land (Lov nr. 424, 2000). Samtidigt infördes också ett krav på att anknytningspersonen hade en bostad som var stor nog för hela familjen, preciserat som 20 kvadratmeter per person (Bech, Borevi och Mouritsen 2017).

Efter 2001 års val kom en liberalkonservativ regering till makten med *Dansk Folkeparti* som permanent stödparti. Den restriktiva migrations- och integrationspolitiska trenden antog nu helt nya dimensioner. År 2002 infördes striktare villkor för att beviljas permanent uppehållstillstånd – vistelsetidskravet förlängdes från tre till sju år och dessutom infördes krav på att klara ett test i danska språket.⁷ Denna förändring hade stor betydelse för möjligheterna för anhöriginvandring. Sedan tidigare gällde som regel att anknytningspersonen måste ha haft permanent uppehållstillstånd i minst tre år.⁸ Med tanke på det tuffare vistelsetidskravet för uppehållstillstånd måste alltså en tredjelandsmedborgare vänta sammanlagt tio år på att kunna ansöka om familjeåterförening (7+3 år). 2002 års åtstramningspaket innebar även införande av den så kallade 24-årsregeln, som betydde att makars ansökningar om uppehållstillstånd avsågs om någon av parterna var yngre än 24 år. Vidare utvidgades det så kallade anknytningskravet (som alltså införts 2000): paret som helhet måste nu kunna visa att de hade *större* anknytning till Danmark än till något annat land (dvs. inte bara *lika stor*), och kravet skulle också omfatta danska och nordiska medborgare. Likaså utvidgades försörjningskravet för invandring av makar/sambor till att omfatta även personer som hade danskt eller nordiskt medborgarskap och dem som hade fått uppehållstillstånd i Danmark av skyddsskäl. Anknytningspersonen måste även kunna bevisa att hon eller han hade tillräckliga medel för att försörja sin maka/make samt lämna en bankgaranti på 50.000 danska kronor som försäkran i det fall den anhöriga skulle komma att behöva ekonomiskt bistånd från det offentliga (Bech, Borevi och Mouritsen 2017).⁹

Åtstramningarna hade som uttalat mål att minska antalet anhöriginvandrare vilket i sin tur motiverades med att det var en kategori som ansågs löpa särskilt stor risk att bli beroende av välfärdsstöd och därmed förvärra Danmarks integrationsproblem. I regeringsförslaget redovisades räkneexempel som visade att arbetslösheten bland invandrare och deras barn dramatiskt skulle öka om sysselsättningsgraden låg kvar på dagens nivå och om invandringen fortsatte som tidigare (Lovforslag 2002:152).¹⁰

Ett viktigt motiv var vidare att verka för en *förändring av de* äktenskapsmönster som innebar att invandrare och deras barn tenderade att hämta äktenskapspartner från sitt eller föräldrarnas ursprungsland. Enligt en studie framtagen vid regeringskansliet var andelen av de utomeuropeiska invandrare och deras barn som valde att gifta sig med en i utlandet bosatt person i stort sett oförändrad under perioden 1994–1999 (den låg på ca 48 procent) vilket åberopades som stöd för att en 24-års-regel behövdes. Problemet med dessa äktenskap ansågs vara att de reproducerade traditioner och värderingar som stod i konflikt med det danska samhällets normer och som motverkade integration:

Erfaringen har vist, at integrationen er særlig vanskelig i de familier, hvor man i generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget eller sine forældres hjemland. Det er hos herboende udlændinge og danske statsborgere med udenlandsk baggrund et udbredt ægteskabsmønster, at man bl.a. som følge af pres fra forældrene gifter sig med en person fra hjemlandet. Mønstret er med til at fastholde de pågældende i en situation, hvor de i højere grad end andre oplever problemer med isolation og utilpassethed i forhold til det danske samfund. Mønstret er således medvirkende til at vanskeliggøre integrationen af nyankomne udlændinge her til landet (Lovforslag 2002:152).

Slutligen motiverades också 24-årsregeln som ett sätt att skydda unga kvinnor mot att genom tvång eller övertalning gifta sig med någon mot sin vilja. Regeringen menade att ju äldre man var desto bättre kunde man stå emot press från familj eller andra. Syftet med förslaget var alltså att ”beskytte unge mod et pres i forbindelse med indgåelse af ægteskab og samtidig at frigøre de unge fra et pres for at forklare over for udlændingemyndighederne, at de ønsker ægtefællesammenføring, selvom dette i virkeligheden ikke er tilfældet” (Lovforslag 2002:152).

Småpartierna på vänsterflanken – Socialistisk Folkeparti, Kristelig Folkeparti och Enhedslisten – motsatte sig 24-års-regeln med argumentet att man inte kunde acceptera begränsningar i myndiga personers frihet att gifta sig. Som en representant från Socialistisk Folkeparti uttryckte det i Folketinget: ”Vi har i Danmark 18 år som myndighedsalder. Vi vil ikke være med til at sætte den alder op, hverken til 19, 20 eller 24 år” (Folketingets protokoll 2001/2:2). Socialdemokraterne var beredda att stödja 24-års-regeln eftersom den ”sende et klart lovgivningssignal om, at unge skal have ret til selv at vælge den ægtefælle, de ønsker sig” (Folketingets protokoll 2001/2:2), men var samtidigt mycket kritiska till att kravet skulle omfatta också danska medborgare. Men integrationsminister Bertel Haarder (Venstre) menade att just den aspekten var helt central för att komma åt de problem man var ute efter: ”Det er dette med, at det også gælder danske statsborgere, som betyder noget, for andengenerationsindvandrere er jo typisk danske statsborgere, og det er der, vi har de problemer, vi taler om” (Folketingets protokoll 2001/02:2). Ministern förklarade vidare varför framför allt invandring av utländska makar och sambor var en utmaning för det danska samhället:

Men 24-års-kravet er jo også nødvendigt for at undgå, at generation efter generation viderefører integrationsproblemerne, for når den ene ægtefælle er arrangeret til Danmark, vil vedkommende have meget svært at få job; vedkommende vil være fremmedsproget; sproget i hjemmet vil være det fremmede sprog og ikke dansk, og også næste generation af børn vil vokse op og have vanskeligt ved at klare sig i det danske samfund, specielt hvis forældrenes eneste livsgrundlag er bistandshjælp (Folketingets protokoll 2001/02:2).

Utvidgningen av anknytningskravet var också en nödvändig åtgärd för att 24-års-regeln skulle ”få effekt”. I dagsläget kunde en ung kvinna t.ex. tvingas att åka till sitt (eller föräldrarnas) hemland för att gifta sig, bara för att vänta där tills båda uppfyllde ålderskravet (24 år) och kunde ansöka om uppehållstillstånd i Danmark. Med det utvidgade anknytningskravet vore detta inte längre möjligt, resonerade ministern, eftersom paret skulle få avslag på sin ansökan med hänvisning till att de nu fått starkare anknytning till det andra landet, än till Danmark.

Efter kritik mot att anknytningskriteriet drabbade även "riktiga" danskar, exempelvis utlandsdanskar som stött på problem då de efter tjänstgöring utomlands velat återvända till Danmark med sin utländska familj, modifierades regeln genom en reform 2003. Undantag från anknytningskravet skulle nu göras för makar/sambor som haft danskt medborgarskap i minst 28 år eller bott i landet oavbrutet 28 år samt danskar som bott i landet sedan de var barn (Bech, Borevi och Mouritsen 2017).¹¹

År 2005 infördes ett krav att anknytningspersonen måste underteckna en deklaration om att göra sitt bästa för att aktivt medverka till att maken och eventuella medföljande barn genomförde sina språkkurser och integrerade sig till det danska samhället. En bonus infördes också, som gick ut på att när den invandrade familjemedlemmen klarat av slutprovet i danska, alternativt fått sitt diplom för aktivt deltagande i danskundervisningen, så reducerades det obligatoriska garantibelopp som referenspersonen var skyldig att tillhandahålla till hälften, från 7000 till 3.500 Euro (Ersbøll 2010, 123).¹²

Vid sidan om skärpta krav för anhöriginvandring av makar/sambor införde den liberal-konservativa regeringen även regler som gjorde det svårare för vissa utländska medborgare att få tillstånd att återförenas med sina barn. År 2004 infördes en första begränsning som innebar att enbart barn under 15 år hade rätt till familjeåterförening, medan barn över 15 år enbart skulle beviljas familjeåterförening om speciella omständigheter talade för det. Reformen motiverades som ett sätt att göra det svårare för föräldrar med invandrarbakgrund att skicka sina barn till ursprungslandet för att genomföra religiösa studier och "omskolning" (genopdragelsesrejser). Undantag skulle dock kunna göras för tonåringar som studerade till yrken som passade Danmarks arbetsmarknadsbehov, t.ex. civilingenjörer eller yrken inom naturkunskap, teknologi och medicin (Lovforslag 177, 2004). Socialdemokraterna och partierna på vänsterkanten kritiserade reformen för att den stred mot hänsynen till barnets bästa (Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2004).

I samma lag infördes en regel om att "barnets potential för integration i Danmark" skulle avgöra huruvida uppehållstillstånd skulle beviljas eller inte. Regeln gällde då ett minderårigt barn ansökte om att återförenas med en i Danmark bosatt förälder,

om det hade gått två år sedan denna förälder fått uppehållstillstånd i Danmark, och den andra föräldern fortfarande bodde i barnets hemland. Integrationspotentialen bedömdes med hänvisning till hur länge barnet vistats i Danmark respektive hemlandet; huruvida barnet talade danska och hemlandets språk samt huruvida barnets erfarenheter hade influerats av danska värderingar och normer. Bedömningen skulle även bygga på huruvida den i Danmark bosatta föräldern var välintegrerad och hade en stark anknytning till det danska samhället. Poängen var att se till att barnet "har eller har mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration her i landet" (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2004).

År 2010 gjorde den liberal-konservativa regeringen en överenskommelse med Dansk Folkeparti och lade fram ett åtgärdsförslag med ytterligare skärpningar av anhöriginvandringen. Med hänvisning till finanskrisen och oro för sysselsättning och välfärdssystemets bevarande infördes kontroller och krav för att så långt möjligt enbart bevilja anhöriginvandrare som själva kunde bidra till den danska skattebasen (snarare än att bli välfärdsförmottagare). Med den liberala integrationsministern Søren Pinds ord handlade det om att "Danmark ønsker at tiltrække udlændinge, som kan udvise medborgerskab og skabe vækst og velstand". (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2011). I policyprogrammet *Nye tider, nye krav* deklarerade regeringen att:

De nuvarande reglerna för invandring av makar har haft en mycket markant och positiv effekt. Men eftersom det idag inte ställs krav på den utifrån kommande utlänningens kvalifikationer, är det fortfarande allt för många invandrade makar som har svårigheter att bli integrerade och därmed tillgodogöra sig danska värderingar, och har svårt att få inträde på den danska arbetsmarknaden. Därför har tiden kommit för att ställa nya handfasta krav på att en person som önskar förenas med sin äkta maka har de integrationsrelevanta kvalifikationer som också gör henne/honom i stånd att bidra till det danska samfundet och på så vis understödja integrationen och avtalsparternas mål om tillväxt och välstånd. (Nye Tider, Nye Krav, 2010 [min översättning]).

Reformen bestod av nya restriktioner och krav som kan sammanfattas i fem punkter:

(1) Den så kallade 24-årsregeln skulle "moderniseras" på så sätt att makar som uppnått åldersgränsen även måste uppfylla en rad "nye håndfaste krav" innan anhöriginvandring kunde beviljas. Ambitionen var, som regeringen uttryckte det, att man "ikke længere [skal] kunne vente sig til en Ægtefællesammenføring" (Nye Tider, Nye Krav, 2010). Samtidigt skulle man göra undantag från 24-årsregeln för personer som fick extremt höga kvalifikationspoäng (se punkt 3 och 4 nedan).

(2) Det skulle för det andra bli svårare för en i Danmark boende utländsk medborgare som inte var fullt integrerad i samhället och som inte hade etablerat sig på arbetsmarknaden ("fast tilknytning til arbejdsmarkedet") att ta dit en make/sambo från utlandet. Utländska medborgare som fått permanent uppehållstillstånd i Danmark enligt tidigare regler måste, för att uppnå de nya krav som nu ställdes på anknytningspersonen, genomgå en ny kvalificeringsbedömning enligt de tuffare krav som nu samtidigt infördes för beviljande av permanent uppehållstillstånd. Detta betydde att personen måste ha varit heltidsarbetande i mer än två och ett halvt år under de senaste 3 åren; ha genomfört ett språktest i danska (Danskprøve 2, mellansvår nivå); inte ha tagit emot försörjningsstöd under de senaste tre åren samt inte ha varit dömd för brott under senaste ett och ett halvt åren. Den ekonomiska säkerhetsgarantin höjdes vidare från 50 000 kronor till 100 000 kronor.

(3) Vidare infördes ett poängsystem med kvalifikationskrav för att få förenas med make. Den utländska parten måste nå upp till ett visst antal poäng på en rad integrationsrelevanta kriterier som exempelvis utbildning, arbetserfarenhet och kunskaper i språk (och här var det enbart kunskaper i de nordiska språken samt i engelska, franska, tyska och spanska som gav poäng). För att bättre styra boendesammansättningen i utsatta boendeområden (som i Danmark kallas för "ghettoområden") delades vidare poäng ut om paret kunde visa att de skulle bosätta sig utanför ett utsatt bostadsområde, medan ett boende i något av de 24 "ghettoområden" som identifierats av regeringen istället gav minus-poäng.

(4) Särskilt kvalificerade personer skulle snabbare kunna tillåtas att ta en utländsk partner till Danmark, och kunde då också undantas 24-årskravet. Men sådana un-

dantag kunde bara komma i fråga om kvalifikationerna var synnerligen speciella eller framstående. I överenskommelsen nämndes som exempel om den sökande hade en högre utbildning från ett av världens topp-20-universitet.

(5) Anknytningskriteriet skärptes slutligen från det tidigare kravet att paret som helhet måste ha "större anknytning till Danmark än till något annat land" till ett krav på att de hade "mycket större anknytning till Danmark". Detta innebar t.ex. att den utländska maken/sambon behövde ha haft flera visumuppehåll i Danmark (ett enda visumuppehåll var inte tillräckligt). Den sökande skulle i samband med visumuppehållet också genomföra en kurs i danska, på egen bekostnad (Nye Tider, Nye Krav 2010).

Socialdemokrater och Socialistiskt Folkeparti reserverade sig mot det nya lagförslaget, som de menade var onödigt byråkratiskt och "som rammer socialt skævt, og som rammer nogle danskere, som i mange år har betalt skat og gjort deres pligt i det danske samfund i forventning om, at de kunne blive familiesammenført med deres ægtefælle, efter at begge er fyldt 24 år" (Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik, 2011). Systemet kritiserades för att på ett orimligt sätt tillåta anhöriginvandring enbart för de danskar som var välutbildade och som hittade välutbildade utländska partners: "Det afgørende skal ikke være, hvor højtuddannet en danskers ægtefælle er, men om vedkommende har viljen til integration" (Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik, 2011). Men dessa partier motsatte sig inte integrations- och språkraven per se, eftersom dessa ansågs fungera som ett sätt att hjälpa invandrare genom att förbereda dem för utbildning eller arbetsmarkanden, och därmed se till att de undgick ett öde där de gömdes undan "i en ghetto uden uddannelse eller arbejde" (Kristensen och Krag 2010; jfr Bech, Borevi och Mouritsen 2017).

Efter tio år av skärpta krav kom en socialdemokratisk regering med statsminister Helle Thorning-Schmidt till makten 2011 (som satt fram till 2014). Den nya regeringen lättade upp eller tog bort några av de tuffaste kraven som betydde en återgång till hur det sett ut innan de senaste åtstramningarna: Det kompetensbaserade poängsystemet slopades helt, liksom ansökningsavgifterna; språkraven sänktes

till lägre-medel (Danskprøve 1), och anknytningskravet ändrades så att det krävdes att paret hade "större anknytning till Danmark än annat land" (inte "mycket större" som var den regel som införts av den liberal-konservativa regeringen). Vidare återinfördes kravet på 50 000 DKK i bankgaranti (alltså inte 100 000 DKK). Men 24-årsregeln förblev oförändrad liksom kraven på självförsörjning, anställningshistorik och bostad.¹³

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att frågan om anhöriginvandring under lång tid varit starkt politiserad i Danmark. Principer om likabehandling eller mänskliga rättigheter har blivit allt mer marginaliserade till förmån för kontroll och selektering av invandrare med hänvisning till dansk ekonomi, kulturell och samhällelig sammanhållning och identitet. Strävan att motverka arrangerade äktenskap och värna unga kvinnors valfrihet kopplas samman med intresset av att kontrollera och begränsa invandringen och politiker diskuterar huruvida 24-årsregeln "fungerar", både för att återta kontroll över invandringen och för att bryta traditionen av arrangerade äktenskap så att fler unga oberoende unga invandrarkvinnor kan skapa sina egna liv.

Norge

Fram till början av 2000 kunde utländska medborgare som var bosatta i Norge återförenas med familjemedlemmar inom kärnfamiljen utan andra begränsningar än vissa basala bostads- och försörjningskrav. År 2004 presenterades ett utredningsbetänkande för ny utlänningslag som blev startskottet för en utdragen reformering av norsk migrationspolitik, vilken även inbegrep införande av nya krav och villkor för anhöriginvandring.¹⁴ Utredningen innehöll en ingående diskussion om hur gränserna för Norges konventionsbundna förpliktelser då det gäller anhöriginvandring skulle definieras, och vilket manöverutrymme staten hade att kontrollera denna invandring. Utredningen fastslog även att det fanns en koppling mellan reglerna för familjeåterförening och asylinvandringens storlek och konstaterade att "spørsmålet blir dermed om dette forholdet skal tillegges noen vekt på familieinnvandringsfeltet" (NOU 2004:20, 214).¹⁵ Svaret var enligt kommissionen att då det gällde

flyktingar (enligt Genèvekonventionen) kunde begränsningar i rätten till familjeåterförening inte användas. För dem fanns ju inget annat alternativ att utöva rätten till familjeliv än genom återförening i tillflyktslandet, och "respekten for familiens enhet i de tilfeller hvor ett av familiemedlemmerne har rett til opphold i Norge i henhold til våre internasjonale forpliktelser, må være en selvsagt forutsetning i norsk familieinnvandringspolitikk" (NOU 2004:20, 214). För personer som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl var det enligt utredningen tänkbart att begränsa möjligheten till familjeåterförening via krav.¹⁶

En annan slutsats var att man borde göra en tydlig distinktion i utlänningslagen mellan anhöriginvandring som gällde *etablering* av en ny relation å ena sidan och återförening av en redan existerande familjerelation å den andra. För den första kategorin hade staten ett betydligt större manöverutrymme att kontrollera invandringen, eftersom nya relationer åtnjöt ett mycket svagare skydd utifrån internationella konventioner. Det var enligt utredningen också i förhållande till denna kategori som de största problemen och utmaningarna fanns: problem förknippade med tvångsäktenskap; problem med misshandel eller cyniskt utnyttjande av kvinnor från fattigare länder som gifte sig med män bosatta i Norge samt problem med skenäktenskap som en strategi för att få uppehållstillstånd i Norge (NOU 2004:20, 212).

Problem förknippade med tvångsäktenskap ägnades stort utrymme, och utredningen föreslog införande av en 21-årsgräns, med hänvisning till att individen då skulle ha uppnått större mognad och därmed även större förmåga att stå emot eventuell press från familjen. Att också äktenskap som baserades på full frivillighet skulle drabbas av höjd åldersgräns uppmärksammades som en önskad, men ändå nödvändig, konsekvens. Av detta skäl tillbakavisade utredningen en 24-årsgräns, som den i Danmark, som en allt för långtgående reform (NOU 2004:20, 247). Medan Arbeiderpartiet stödde förslaget om ålderskrav var de båda andra koalitionspartierna mer tveksamma (jfr Siim och Skjeie 2008). Vid en offentlig hearing blev förslaget också starkt kritiserat. Reformen sades bland annat även komma att drabba personer som frivilligt ingick äktenskap och riskerade att ungdomar blev skickade till sina föräldrars hemländer för att gifta sig och stanna kvar där tills

de uppnått rätt ålder (Ot.prp nr 75, 2007; Skjeie och Teigen, 2007). I regeringens proposition om invandringsspolitik 2007 fanns inte förslaget om höjd åldersgräns med. Istället presenterades skärpta regler för försörjningskrav med hänvisning till liknande argument om individuell mognad – kraven skulle ”stimulere unga mennesker til å skaffe et eget fundament i livet gjennom utdanning og arbeid, noe som vil gjøre dem mer uavhengige av familien i økonomisk og praktisk henseende” (Ot. prp nr 75, 2007, s. 203). I beslutet om ny utlänningslag, som gick igenom Stortinget under våren 2008, ingick införandet av inkomstkrav som huvudregel för anhöriginvandring medan detaljerna sedan specificerades i förordningar (Staver 2015).

År 2008 presenterade regeringen ett 13-punkts-program för att minska asylinvandringen till Norge, och i detta sammanhang återkom man till vad 2004 års utredning också diskuterat, att regler för familjeåterforening har en påverkan på migrationen. Nu infördes en så kallad fyra-års-regel som riktades enbart mot personer som fått uppehållstillstånd som flyktingar eller av humanitära skäl. Om anknytningspersonen hade uppehållstillstånd av humanitära skäl villkorades all anhöriginvandring (såväl familjeåterforening som etablering) med att han eller hon arbetat eller studerat i Norge minst fyra år, medan samma krav för en anknytningsperson som fått uppehållstillstånd som flykting enbart gällde beträffande så kallad familjeetablering, dvs. nya relationer (Besl.O.Nr. 72, 2009). År 2010 gjordes försörjningskravet (underhållskravet) mer restriktivt – som ett sätt att påverka den ökade asyltillströmningen 2008 och 2009. Förändringarna gjordes via förordning (utlänningsföreskriften) och innebar bland annat ett inkomstkrav på motsvarande 252 472 NKK per år och ett krav på att anknytningspersonen inte tagit emot social- eller arbetslöshetsstöd de senaste 12 månaderna (Innst. nr. 391 2015-2016, s. 53).

Sammantaget kan konstateras att ett viktigt inslag i den norska politiska debatten under den period som ovan refererats (2004–2010) gällt vilket manöverutrymme internationella konventioner ger staten att begränsa anhöriginvandring. Målgruppen för nya villkor och krav har framför allt varit flyktingar och personer med humanitär status och unga personer med minoritetsbakgrund, och syftet att minska asylinvandringen, främja integrationen och förhindra tvångsäktenskap.

Förändringar efter den rekordstora migrationen år 2015

Den stora inströmningen av asylsökande under 2015 ledde till migrationspolitiska förändringar runt om i Europa. Situationen i Danmark, Sverige och Norge utgör inte något undantag, även om Sveriges mottagande var dramatiskt högre än det i grannländerna. Under hela 2015 anlände sammanlagt omkring 163 000 asylsökande till Sverige (Migrationsverket 2015), 31 000 till Norge (UDI 2016) och 21 000 till Danmark (Udlændingestyrelsen 2015). Den stora invandringen av asylsökande 2015 ledde till nya politiska förslag i alla tre länder. Det finns stora likheter både i de förslag som läggs och i vilka argument som anförs. En dominerande föreställning i den politiska debatten är att invandringen av asylsökande behöver kontrolleras och begränsas för att undvika välfärdsstatlig kollaps och kaos. Men medan Danmark och Norge kan sägas fortsätta på en redan inslagen väg – de beslut som tas har föregåtts av flera års restriktiva reformer – utgör hösten 2015 ett invandringspolitiskt paradigmskifte för Sverige. Nedan redogör jag för vilka reformer för anhöriginvandring som infördes i direkt anslutning till 2015 års stora asylinvandringen i de tre länderna, och hur dessa motiverades.

Sverige

Den stora asylinvandringen hösten 2015 utlöste en rad politiska initiativ i Sverige. Den 23 oktober 2015 presenterades en överenskommelse mellan alla riksdagspartier utom Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna¹⁷ om ”nödvändiga insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända”. Det angivna syftet var ”att skapa ordning och reda i mottagandet, en bättre etablering och att dämpa kostnadsökningarna” (Regeringen 2015). En central del i överenskommelsen var att asylsökande tillfälligt enbart skulle beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd (alltså inte permanenta uppehållstillstånd, som var gällande huvudregel).¹⁸ Kvotflyktingar, ensamkommande barn och personer som tillhörde en barnfamilj skulle enligt överenskommelsen emellertid undantas från den nya regeln (Regeringen 2015).

Vad gällde möjligheter till familjeåterförening angavs att "vid tillfälliga uppehållstillstånd ska flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande ha en rätt till familjeåterförening motsvarande den som gäller enligt EU-rätten" (Regeringen 2015). Givet de ovan nämnda undantagen kan vi konstatera att överenskommelsens implikationer för familjeåterförening var relativt små: i praktiken var det enbart kategorin "alternativt skyddsbehövande makar/sambor utan minderåriga barn" som enligt förslaget skulle mista möjlighet till familjeåterförening.¹⁹ Sexpartiöverenskommelsen innehöll ytterligare en åtgärd med konsekvenser för anhöriginvandring: för nyetablerade relationer (ibland även kallat "snabba anknytningar") skulle undantagen från försörjningskraven slopas, vilket innebar att också svenska medborgare; medborgare i annan EES-stat eller Schweiz samt personer som haft permanent uppehållstillstånd i landet sedan minst fyra år omfattades av kravet. Den uppmärksamma läsaren kanske minns att den svenska Anhöriginvandringskommittén år 2005 motiverat förslag om försörjningskrav för just nyetablerade relationer som ett sätt att motverka tvångsäktenskap (och i både Danmark och Norge var som vi sett detta ett centralt argument). Några motsvarande motiv nämndes emellertid inte i sexpartiöverenskommelsen. I det korta dokumentet redovisades över huvud taget inte *skälen* för åtgärderna närmare, utöver den inledande programmatiska förklaringen att förslagen ansågs nödvändiga "för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända".²⁰

Den 24 november, bara en månad efter sexpartiöverenskommelsen, presenterade regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet) ett nytt initiativ till ändrade regler. Det uttalade syftet var att minska antalet asylsökande till Sverige. I likhet med sexpartiöverenskommelsen var ett av huvudförslagen en tillfällig lagändring som gick ut på att i princip enbart bevilja temporära uppehållstillstånd till asylsökande. Men regeringsförslaget var betydligt mer långtgående än den tidigare partiöverenskommelsen eftersom det enbart var kvotflyktingar som skulle undantas åtstramningen. Beslut om vilken skyddsgrund som låg till grund för asyl blev nu vidare helt avgörande för om en person skulle få möjlighet till familjeåterförening. Personer som beviljades status som konventionsflyktingar skulle få ett treårigt uppehållstillstånd, som innebar möjlighet till familjeåterförening, förutsatt att ansökan läm-

nades in inom tre månader efter beslutet om asyl. Personer som beviljades uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande skulle beviljas uppehållstillstånd enbart ett år i taget (senare kom detta att ändras till 13 månader) och i princip inte alls ha möjlighet att beviljas familjeåterförening (senare öppnades upp för individuell prövning).

Förslagen om *försörjningskrav* var vidare mer långtgående än de som man kommit fram till i sexpartiöverenskommelsen månaden innan. Medan den senare gått ut på att undantagen från detta krav slopades enbart för ansökningar som gällde *nyetablerade* parrelationer, föreslog regeringen nu att tillfälligt slopa undantagen även för familjeåterförening av etablerade par. Kravet utvidgades dessutom till att gälla inte bara anknytningspersonens förmåga att försörja sig själv, utan också att ansvara för inresande familjemedlem/mars försörjning. Fyra kategorier var emellertid undantagna detta försörjningskrav, nämligen anknytningspersoner som (1) var kvotflyktingar; (2) barn under 18 år; (3) hade lämnat in sin asylansökan före 24 november 2015 (dvs. det datum då regeringen informerade om att den tillfälliga lagen skulle införas) eller (4) hade beviljats asyl som flykting (enligt Genèvekonventionen) och lämnat ansökan om familjeåterförening senast tre månader efter detta beslut (prop. 2015/16:174).²¹

Regeringens förslag till tillfällig lag innehöll även en förändring av reglerna beträffande *åldersgräns*. Utlänningslagen (5 kap. 17-17b §§) anger ett antal situationer där undantag från bestämmelsen om makars och sambors rätt till uppehållstillstånd får göras. En sådan situation är om någon av parterna är under 18 år.²² Regeringen föreslog nu att denna åldersgräns skulle ändras, så att personer som beviljats asyl med grund i den tillfälliga lagen kunde nekas familjeåterförening med en make om någon av parterna var under 21 år. I likhet med övriga förslag presenterades inga andra skäl för detta förändringsförslag än att det för att minska asylinvandringen till Sverige var nödvändigt att ”anpassa de svenska reglerna till minimiunivån enligt EU-rätten och internationella konventioner” (prop. 2015/16:174).

Många remissinstanser riktade massiv kritik mot regeringsförslaget, bland annat för att det sades strida mot mänskliga rättigheter och skulle komma leda till kon-

traproduktivt resultat då det gällde integration (prop. 2015/16:174). De föreslagna åtstramningarna i asylpolitiken – och särskilt den gällande rätten till familjeåterförening – skapade stark intern kritik inom regeringspartierna, inte minst inom Miljöpartiet (se t.ex. Aftonbladet 2016, Sveriges Radio 2016). Men frågan splittrade även de borgerliga partierna. Medan Moderaterna ställde sig bakom åtstramningarna var Centern, Kristdemokraterna och Liberalerna kritiska till att man frångått partiöverenskommelsen från oktober 2015, inte minst punkten om att *barnfamiljer* skulle ges rätt till familjeåterförening oavsett på vilken grund uppehållstillståndet beviljats. Sverigedemokraterna kritiserade lagförslaget för att vara ”för lite, för sent” medan Vänsterpartiet, slutligen, motsatte sig det helt och hållet (Socialförsäkringsutskottet 2016). Riksdagen fattade den 21 juni beslut om att anta den tillfälliga lagen och den trädde i kraft en månad senare, den 20 juli 2016.

En enda motivering låg till grund för den nya lagen, och det var att Sverige temporärt måste anpassa sin migrationslagstiftning till EU:s miniminivå för att begränsa asylinvandringen. Argument som i andra länder åberopats som motivering till skärpta regler för anhöriginvandring – att det är positivt för integrationen eller ett sätt att förhindra tvångsäktenskap – lyste alltså med sin frånvaro. Ett exempel där frånvaron av sådana andra typer av argument blir extra tydligt är i fråga om den tillfälliga lagens förändring av åldersgräns (från 18 till 21 år) för när Migrationsverket får neka familjeåterförening av makar/sambor. I propositionen refererades till en remissinstans som efterlyst förtydliganden kring detta, givet att familjeåterföreningsdirektivet ger medlemsstater rätt att införa en högre åldersgräns än myndighetsålder (dock ej högre än 21 år) *förutsatt* att detta sker ”i syfte att garantera en bättre integration eller förhindra tvångsäktenskap”. Några dylika skäl hade som sagt inte redovisats av regeringen. I propositionen följdes påpekandet av en generell deklaration att ”den enda [sic] skillnad som föreslås i den tidsbegränsade lagen är att åldersgränsen höjs. Regeringen ser mot denna bakgrund inte behov av några förtydliganden av lagtexten på denna punkt” (prop. 2015/16:175).²³ Som vi sett tidigare är det inget svenskt riksdagsparti (förutom SD) som hävdar att höjd åldersgräns är en effektiv eller rimlig åtgärd för att främja integration, eller för att motverka barn- eller tvångsäktenskap. Då propositionstexten inte ger några som helst indikationer på att regeringen bytt åsikt i denna fråga uppstår därför ett slags

vakuum i argumentationen: om införande av 21-årsgräns *inte* motiveras som ett sätt att främja integration eller förhindra tvångsäktenskap (utan enbart som ett sätt att minska asylinvandringen), är det då verkligen förenligt med familjeåterföreringsdirektivet?

Danmark

I juni 2015 kom en liberal minoritetsregering till makten i Danmark med Dansk Folkeparti, Liberal Alliance och Venstre som främsta stödpartier. Den nya regeringen tog snabbt bort de lättnader i reglerna för anhöriginvandring som socialdemokraterna infört under sitt regeringsinnehav (2011–2014). Såväl ansökningsavgiften (på 6000 DKK) och den högre bankgarantin (100 000 DKK) återinfördes för familjeinvandring av makar/sambor. Regeringen skärpte också återigen villkoren för att beviljas permanent uppehållstillstånd – med krav på en högre språkexamen (B1/B2 nivå); krav på heltidsarbete samt utökat krav på vistelsetid (från 7 till 8 år för permanent uppehållstillstånd). Tillsammans med kravet att en anknytningsperson måste ha haft permanent uppehållstillstånd minst tre år innebar det att en utländsk medborgare i Danmark nu måste vänta minst elva år (8+3) på att en ansökan om familjeåterförening skulle uppfylla tidskraven.²⁴ Kortare vistelsetidskrav för familjeåterförening gällde dock för personer som beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl: flyktingar enligt Genèvekonventionen var undantagna vistelsetidskrav och alternativt skyddsbehövande måste ha vistats i landets minst ett år för att kunna beviljas familjeåterförening.

Som reaktion på den stora ökningen av asylsökande presenterade den danska regeringen och dess stödpartier i januari 2016 ett lagförslag med ytterligare skärpningar av asylopolitiken. Den del av åtstramningarna som fick mest medialt genomslag var bestämmelsen att polisen skulle kunna konfiskera asylsökandes värdesaker över ett visst värde. Men även på området familjeåterförening föreslogs nya skärpningar. Flyktingar skulle nu själva stå för kostnaderna för att transportera familjen till Danmark, och personer som beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande skulle behöva vänta tre år (istället för som tidigare, ett år)

innan de uppfyllde tidskraven för en ansökan om familjeåterförening (Lovforslag 87, 2016).

Behovet att få ned antalet invandrare var den helt dominerande angelägenheten i den danska debatten. Även Socialdemokraterna försvarade att kraven för familjeåterförening skärptes i förhållande till vad som gällt då de satt i regeringen med argumentet att det skulle främja integrationen (Information, 2015). I en överenskommelse mellan Socialdemokraterna och Dansk Folkeparti betonades även "välfärd framför familjesammanföring" för att förklara att medel inte skulle satsas på att förkorta handläggningstiderna för familjeåterförening, eftersom det skulle kunna leda till att kommunerna fick mindre pengar till förskolor och sjukhus (Berlinske Tidene, 2016a).

Andra oppositionspartier, människorättsorganisationer, etc. protesterade mot den tre-åriga vänteperioden för personer som beviljats skydd som alternativt skyddsbehövande som de menade skulle leda till mycket negativa effekter inte minst för barnen, och som skulle göra att familjemedlemmar som var kvar i eller i närheten av krigszoner tvingades genomlida fruktansvärda umbäranden eller till och med dö medan de väntade på att få återförenas med sin familj. De ifrågasatte även att de ytterligare inskränkningarna var förenliga med internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Invandringsminister Inger Støjberg sade sig vara medveten om att åtstramningarna befann sig i gränslandet för vad som var tillåtet enligt internationella konventioner "vi er gået til kanten af konventionerne, og det er korrekt, at der er en procesrisiko i forhold til spørgsmålet om familiesammenføringer". Men, fortsatte hon "det er en risiko, jeg er villig til at løbe." (Information, 2016). Den danska regeringen försvarade regelförändringarna som del av ett åtstramningspaket som syftade till att göra Danmark mindre attraktivt för asylsökande, med det övergripande målet att försvara den danska välfärdsregimen – med statsminister Lars Løkke Rasmussens ord: "De internationale svar er der ikke endnu. Tingene bevæger sig måske i den rigtige retning, men det går langsomt. Og mens vi venter, er det vores opgave at passe på Danmark" (Rasmussen citerad i Jyllands-Posten 2015; jfr Bech, Borevi, Mouritsen 2017).

Norge

Även i Norge ledde det stora antalet asylsökande under hösten 2015 till åtstramningar i rätten till familjeåterförening. Den 3 december enades en majoritet i Stortinget om en asylöverenskommelse med 18 förslag på åtstramningar av invandringspolitiken för att begränsa invandringen till Norge (Stortingets anmodningsvedtak nr. 68, 2015).²⁵ I januari nåddes en överenskommelse mellan alla stortingspartier utom Miljøpartiet De Grønne och Socialistisk Venstreparti om ytterligare en rad åtstramningar. Regeringen fick även i uppdrag att förbereda ett lagförslag med bland annat inskränkningar i rätten till familjeåterförening för flyktingar och alternativt skyddsbehövande (Stortingets anmodningsvedtak nr. 439, 12 jan. 2016).

I det regeringsförslag som snabbt arbetades fram, och gick ut på remiss, föreslog regeringen bland annat att försörjningskravet för att beviljas anhöriginvandring skulle höjas (från 250 000 till 300 000 norska kronor) och att alla tidigare undantag från kravet skulle slopas (nämligen: personer som fått temporärt eller permanent uppehållstillstånd som konventionsflykting, alternativt skyddsskäl, humanitära skäl, familjeinvandring). Inskränkningarna motiverades som en nödvändig åtgärd med hänvisning till "dagens oförutsägbara flyktingsituation", och föreslogs gälla under en tidsbegränsad period (t.o.m. 31 december 2019). Inte minst förslaget att även konventionsflyktingar skulle omfattas av försörjningskrav väckte ett ramaskri, och en majoritet av remissinstanserna levererade stark kritik (prop. L 90 2016, 86).

Regeringen stod emellertid fast vid sitt förslag, och förklarade i propositionen att Norge – trots stora åtstramningar – fortfarande följde internationella förpliktelser: Även om praxis i så gott som alla västländer var att tillerkänna konventionsflyktingar rätt till familjeåterförening, så innebar detta inte att länderna för den skull var folkrättsligt bundna att respektera en sådan rätt, menade regeringen. EU-länderna var visserligen skyldiga enligt familjeåterföreningsdirektivet att ge konventionsflyktigar sådan rätt, men av förarbetena till detta direktiv framgick inte att det skulle föreligga någon internationell sedvanerättslig förpliktelse som gav flyktingar rätt till familjeåterförening. Avgörande då direktivet antogs hade istället

varit att det med hänvisning till artikel 8 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter ansågs "som rimligt och proportionerligt" att införa en regel om flyktingars rätt till familjeåterförening. Men, menade regeringen, detta var en bedömning som knappast kunde sägas vara giltigt längre: "Situasjonen i Europa har endret seg dramatisk siden dette, og det er grunn til å tro at vurderingen hadde vært annerledes i dag." (prop. L 90 2016, 80). Slutsatsen var att den statliga suveräniteten "står sterkt i disse sakene" och att människorättsförpliktelser bara helt undantagsvis kunde innebära begränsningar i vilka villkor som kunde ställas för anhöriginvandring. Det viktiga var att göra en rimlig avvägning mellan individuella och samhällsliga hänsyn. Och den givna situationen gjorde att behovet att försvara den norska välfärdsstaten och asylmottagningssystemet gjorde det nödvändigt att ställa krav även på flyktingar enligt Genèvekonventionen.²⁶

Förslaget om att ställa försörjningskrav även på konventionsflyktingar; höja inkomstkravet ytterligare samt kräva fem års arbete och studier fick dock inte någon majoritet i Stortinget, då regeringspropositionen behandlades den 10 juni 2016. En rad andra centrala åtstramningar gick däremot igenom: bland annat infördes ett 24-årskrav för ärenden som gällde familje-etablering (med möjlighet till undantag i de fall "det är uppenbart att äktenskapet eller samlivet är frivilligt") och ett anknytningskrav som innebar att familjeåterförening skulle ske i det land familjen som helhet hade störst anknytning till. Regeringen fick även i uppdrag att förbereda en lagändring om att utländska medborgare måste ha varit i arbete eller studier minst sex år innan deras familjemedlemmar kunde beviljas möjlighet att flytta till Norge (Lovvedtak 102 2016).

Slutligen ska vi kort redovisa de överväganden beträffande 24-årskravet som presenteras i propositionen. Kravet ska alltså gälla ansökningar om *familjeetablering* för makar och sambor och syftar till att skydda unga personer från att tvingas att ingå ett äktenskap mot sin vilja.²⁷ I den första lagremissen hade föreslagits en generell regel om att inte bevilja uppehållstillstånd då någon av parterna var under 24 år om det inte var "uppenbart att samlivet är frivilligt". Flera remissinstanser invände att en sådan åtgärd skulle komma att drabba långt fler *frivilliga* äktenskap än sådana som involverade någon typ av tvång. För att bemöta invändningen hade

regeringen i sitt slutliga lagförslag infogat en precisering av när undantag skulle göras. Det skulle betraktas som uppenbart att samlivet var frivilligt om äktenskapet "er inngått mellom to parter som har opprinnelse i land eller områder hvor man i Europa ikke har erfaring med at tvangsekteskap forekommer" (prop. L 90 2016, 112). På motsvarande sätt skulle undantag från 24-årsgränsen göras om äktenskapet "åpenbart strider mot normene i de aktuelle kulturene, slik at det er helt usannsynlig at familien eller andre har presset igjennom sitt ønske i valget av ektefelle". Om däremot båda parter hade sin bakgrund i land eller områden "hvor det er europeisk erfaring med at tvangsekteskap forekommer" skulle det vara svårt att övertyga myndigheterna om att ett äktenskap var frivilligt – det räckte då t.ex. inte att båda parter försäkrade detta i intervju med utlänningsmyndigheterna (prop. L 90 2016, 112).

Regeringen menade vidare att 24-årsgränsen var försvarbar även om antalet avslag av äktenskap som i själva verket var frivilliga skulle komma att överstiga de som var ett resultat av press eller tvång: Eftersom tvångsäktenskap var ett så pass allvarligt övergrepp måste skyddet av dem som utsattes vara det som prioriterades framför att personer orättvist kunde komma att drabbas. En annan invändning som flera remissinstanser anført mot förslaget var att det var dåligt underbyggt och att det saknades belägg för att tvångsäktenskap för unga under 24 år verkligen utgjorde ett omfattande problem i Norge eller att ålderskrav var en effektiv åtgärd för att motverka fenomenet. Regeringen höll i princip med i denna kritik, men menade att bristen på dokumentation inte skulle stå i vägen då det fanns en övertygelse om att detta var en fungerande åtgärd: "departementet mener imidlertid at man likevel bør iverksete tiltak som man har tro på virkningen av, selv om problemet er vanskelig å dokumentere" (prop. 90 L 2016).

Sammanfattning

Ambitionen i denna del av rapporten har varit att bidra till att sätta de senaste re-
gelförändringarna, som infördes med den tillfälliga lagen 2016, i ett jämförande
perspektiv. Hur förhåller sig den tillfälliga lagen till hur politiken sett ut tidigare,
och vilka slutsatser kan man dra då det gäller jämförelser med Danmark och Norge?

Framför allt har vi här frågat oss vilka argument som anförs för att motivera dessa senaste regelförändringar, och hur de förhåller sig till tidigare överväganden.

Den rekordstora invandringen av asylsökande under 2015 utlöste policyreformer och regelförändringar i alla de tre nordiska länderna. Men medan förändringarna i Danmark och Norge låg *i linje* med den policyutveckling som kunnat märkas under mycket (Danmark) eller ganska (Norge) lång tid, representerade de i Sverige vad som kan beskrivas i termer av ett plötsligt migrationspolitiskt paradigmskifte.

Vad gäller motivering för införande av restriktiva reformer har fyra typer av argument varit vanligt förekommande i den politiska debatten i Danmark och Norge.

1. Krav och villkor motiveras som ett sätt att **främja integration**, framför allt genom att skapa incitament och motivation för den enskilde. Möjligheten att återförenas med en nära familjemedlem sägs fungera som ett slags "belöning" för den som lyckats uppnå god integration.
2. Krav och villkor motiveras som ett sätt att **påverka maktförhållanden och beteenden inom familjen**, och framför allt för att förhindra och förebygga förekomsten av arrangerade äktenskap, barnäktenskap och tvångsäktenskap.
3. Krav och villkor motiveras som ett **selektionsinstrument** för att se till att bevilja inträde bara för personer som bedöms ha potential att integreras till motagarlandets samhälle och arbetsliv.
4. Krav och villkor motiveras som ett sätt att **begränsa invandring av asylsökande**, genom ett slags signalverkan som går ut på att undvika att ha mer förmånliga regler än andra länder för att därmed försöka förhindra att människor på flykt väljer att söka asyl i det egna landet.

Då det gäller den svenska policydebatten har de första tre argumenten använts i enbart liten utsträckning, eller varit helt frånvarande. Argument 1 (att införande av krav för anhöriginvandring skulle kunna främja nyanländas integration genom att påverka incitamentstrukturen) användes av alliansregeringen inför införandet av 2010

års försörjningskrav, men med protester från Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet som istället framhållit att möjligheten till anhöriginvandring är en förutsättning för integration. Argument 2 (att via begränsningar i möjlighet till anhöriginvandring påverka maktförhållanden inom familjen – och att särskilt motverka tvångsäktenskap) har i mycket liten grad förekommit i den tidigare svenska policydebatten om regler och villkor för anhöriginvandring och är helt frånvarande i debatten som föregår införandet av den tillfälliga lagen 2016. Argument 3 (att använda reglerna för anhöriginvandring som ett sätt att selektera sökanden som anses lätta att integrera) har inte varit framträdande i den tidigare svenska policydebatten, och nämns inte heller i debatten som följde på hösten 2015. Den fjärde typen av argument (att via åtstramningar av möjligheterna till anhöriginvandring påverka asylsökandes val av destinationsland) har förekommit tidigare i den svenska policydebatten, men knappast varit framträdande. I regeringspropositionen om den tillfälliga lagen är det som vi sett inte bara den helt dominerande utan faktiskt även den enda motiveringen till de regelförändringar som infördes.

Slutnoter kapitel 4.

1. I november 2015 bytte partiet namn till Liberalerna.
2. I partimotion 2014/15:2866 av Mattias Karlsson m.fl. (SD) begärdes t.ex. i yrkande 26 ett tillkännagivande om en rad krav för att bevilja uppehållstillstånd för anhöriga, varav ett är att båda parter ska vara över 24 år.
3. Ett viktigt undantag från denna princip gäller för anhöriginvandring av makar/partners i nyetablerade förhållanden vilka som regel beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd på två år. Detta kallas ibland för "tvåårsregeln", och infördes i Sverige år 1979.
4. Reformen presenterades som del av ett större åtgärdsprogram, med betoning på "arbetslinjen", som alliansregeringen lanserat för att främja integration på arbetsmarknaden och för att minska de allt mer oroande klyftorna mellan infödda och invandrade.
5. Under det första året var det mindre än en procent av det totala antalet sökande som omfattades av kravet (Migrationsverket 2016).
6. Men den restriktiva trenden hade startat redan på 1990-talet, med bland annat striktare krav på försörjningsansvar (se t.ex. Sainsbury 2012, 231).
7. Sedan 1998 gällde redan som villkor för att beviljas permanent uppehållstillstånd att den sökande genomgått det obligatoriska introduktionsprogrammet.
8. Personer som fått asyl som konventionsflyktingar var dock undantagna detta krav och kunde snabbare beviljas familjeåterförening.

9. Reformen innebar även att möjligheten till anhöriginvandring för äldre föräldrar i princip slopades (Sainsbury 2010, 220).

10. Om ingenting gjordes påstods arbetslösheten hos invandrare i åldern 25–64 år komma att öka från 77.369 personer, år 2000, till 194.500 personer, år 2021.

11. År 2003 införs också ett slags "snabbhetspremium" då det gäller vistelsetidskravet för permanent uppehållstillstånd, så att en person som lyckas uppfylla stipulerade integrationskrav (t.ex. självförsörjning; trygg ställning på arbetsmarknaden; särskilt stark anknytning till det danska samhället genom exempelvis föreningsengagemang eller längre universitetsutbildning) kan beviljas permanent uppehållstillstånd redan efter tre eller fem år (Ersbøll 2010, 122). Förändringen påverkade också möjligheten till anhöriginvandring, eftersom en anknytningsperson som snabbare lyckas få ett permanent uppehållstillstånd också snabbare kan tillåtas ta familjen till Danmark.

12. Åtgärderna är del av den överenskommelse som träffats mellan den liberal-konservativa regeringen; socialdemokraterna och Dansk Folkeparti om genomförande av en integrationsplan "En Ny Chance för Alla" där nyanlända invandrare görs skyldiga att signera ett integrationskontrakt och en deklaration om integration och aktivt medborgarskap.

13. Bedömningen av barns integrationspotential (i fall där 2 år gått sedan man kvalificerats att söka familjeåterförening med sitt barn och den andra föräldern bor i barnets hemland) skulle inte gälla alla barn utan bara dem över 8 år.

14. Detta skedde under 2005 – 2013 då socialdemokraten Jens Stoltenberg var statsminister i en koalitionsregering bestående av Det norske Arbeiderparti, Sosialistisk Venstreparti och Senterpartiet.

15. En tydlig indikation på detta hade man fått i samband en uppgång i tillströmningen av irakiska asylsökande från oktober 1999, som avstannat tvärt efter det att regeringen i februari 2000 beslutat om tidsbegränsade arbetstillstånd utan möjlighet till familjeåterförening för de asylsökande som inte bedömdes ha skyddsbehov (men som ändå av praktiska skäl inte kunde återvända till Irak).

16. Utredningen överväger ett vistelsetidskrav ("botidskrav") för denna kategori – som "i den grad siktemålet er å påvirke asyltilstrømningen, vil være betydelig mer virkningsfull enn den signalmessige effekten av et underholdskrav" – men kommer fram till att inte föreslå detta (bl.a. därför att det är negativt utifrån ett integrationsperspektiv) (NOU 2004:20, 215).

17. Vänsterpartiet valde att inte delta i överenskommelsen och Sverigedemokraterna var inte tillfrågade.

18. Partiöverenskommelsen innebar vidare att en person som lyckats bli självförsörjande vid den tidpunkt då det temporära uppehållstillståndet löpt ut skulle beviljas permanent uppehållstillstånd, oavsett huruvida skyddsskäl då kvarstod, och att en person som efter tre år fortfarande bedömdes ha skyddsbehov skulle få sitt uppehållstillstånd omvandlat till ett permanent.

19. Om det var barn inblandade skulle ju det överenskomna undantaget gälla, så att de sökande beviljades permanenta uppehållstillstånd (och därmed hade rätt till familjeåterförening). Och om en person som inte ingick i en barnfamilj beviljades temporärt uppehållstillstånd som flykting skulle hon omfattas av familjeåterföreningsdirektivets stadganden om rätt att återförenas med maka/sambo.

20. Förslagen om undantag från försörjningskrav då det gällde nyetablerade relationer presenterades – utan förklaring varför – under rubriken ”insatser för att säkra det svenska asylsystemet”.

21. Ytterligare en åtstramning kan nämnas: för uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning finns i Utlänningslagen en regel som innebär att det ska gå att förlänga uppehållstillståndet även om förhållandet har upphört innan den anhöriga har vistats i landet i fem år – men regeringen slår i propositionen fast att, eftersom familjeåterföreningsdirektivet inte kräver en sådan regel, ska regeln inte gälla för anhöriga [till personer som] som har beviljats uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tidsbegränsade lagen (prop. 2015/16:174, 42).

22. Förutom åldersgränsen anges att uppehållstillstånd får vägras bl.a. om oriktiga uppgifter medvetet har lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för uppehållstillståndet, om det rör sig om ett förhållande för skens skull, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet, om makarna eller samborna inte lever tillsammans eller har sådan avsikt, om den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan.

23. Regeringen anförde även att vid bedömning av om uppehållstillstånd ska vägras så ska hänsyn tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden – om parterna har gemensamma barn eller huruvida de har möjligheter att återförenas i något annat land är omständigheter som då räknas in.

24. Utländska medborgare som lyckades uppfylla vissa särskilda krav kunde emellertid få en snabbhetspremie och beviljas permanent uppehållstillstånd redan efter 6 år (Regeringen 2016).

25. Regeringen tillsatte den 18 december 2015 även en expertutredning för att se på vilka långsiktiga konsekvenser hög invandring kan ha för samhället, och vilka åtgärder som kan bidra till snabb integrering och arbetsdeltagande hos invandrare och flyktingar.

26. Det kan vara värt att notera att regeringen även hänvisade till likabehandlingsprincipen som argument för att konventionsflyktingar skulle underställas samma krav som andra kategorier skyddsbehövande: ”Departementet mener hensynet til likebehandling taler for at konvensjonsflyktninger og personer med subsidiær beskyttelse skal ha samme rett til familieinnvandring [sic, dvs. ingen rätt].” Man framhöll även att åtstramningen blev mer effektiv om båda kategorier omfattades och att regelverket därmed blev mindre komplicerat (Prop L 90 2016, 91).

27. Även mindre allvarliga former av press och övertalning från exempelvis familj och släkt, som begränsade unga människors möjligheter att fritt välja sin partner, skulle förhindras genom höjt ålderskrav.

5. Avslutande diskussion och policyreflektioner

Två breda jämförande frågeställningar har väglett denna studie. Den första var hur 2016 års regeländringar förhåller sig till gällande EU-rätt och till andra europeiska länders regelverk. Den andra hur de argument som anfördes för att motivera 2016 års förändringar förhåller sig dels till de överväganden som gjorts tidigare i Sverige, dels till de resonemang som förts i våra grannländer Danmark och Norge.

Som tydligt illustreras i denna studie spelade jämförelsen med vilken politik som förs av andra länder i Europa en viktig roll i motiveringen till införandet av 2016 års tillfälliga lag. Restriktionerna var enligt regeringen nödvändiga ”för att antalet asylsökande till Sverige ska begränsas tillfälligt och för att fler ska söka asyl i andra EU-länder” (prop. 2015/16:174, 29). Ambitionen var att Sverige skulle anpassa sig till *miniminivån* enligt EU-rätten och internationella konventioner.

Den jämförande kartläggningen, som görs i rapportens första delstudie, bidrar till att konkretisera vad denna miniminivå kan sägas innebära då det gäller anhöriginvandring. Med hjälp av jämförande länder-data från MIPEX jämförs här hur regelverket i EU:s 28 medlemsländer plus Norge och Schweiz förhåller sig till den lägstanivå som familjeåterföreningsdirektivet tillåter i fråga om fyra typer av krav och begränsningar för anhöriginvandring. Analysen bekräftar i huvudsak den bild som målas upp i debatten: Sveriges villkor för anhöriginvandring var tidigare mer ”generösa” än vad direktivet tillåter. Med den tillfälliga lagen har Sverige i flera avseenden anpassat sig ”nedåt” till direktivets miniminivå och de mer restriktiva regler som gäller i flera andra europeiska länder. Kartläggningen visade samtidigt att Sverige positionerar sig något olika i fråga om de fyra kategorier krav som studerades.

Vad gäller *uppehållstillstånd* är den mest genomgripande förändringen med lagen att asylsökande som beviljas temporära uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov med status som "alternativt skyddsbehövande" i princip inte längre har möjlighet att återförenas med sin familj här. Sverige har därmed lagt sig på vad som kan beskrivas som direktivets lägstanivå. Även om kommissionen *uppmannar* medlemsstaterna att anta bestämmelser som ger denna kategori liknande rättigheter som flyktingar (Europeiska Kommissionen 2014, 25) så innehåller inte direktivet något absolut krav på medlemsstaterna att göra så. Här kan även noteras att så kallade *vistelsetidskrav* inte aktualiserats i de senaste restriktiva förändringarna i Sverige.¹

Den tillfälliga lagen innebar vidare en anpassning till vad som kan beskrivas som direktivets lägstanivå vad gäller åldersgräns för familjeåterförening av makar/sambor. Förändringen innebär att en person som beviljats uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen kan nekas familjeåterförening med en maka/sambo om någon av parterna är under 21 år (tidigare gällde 18 år). Men här kan man hävda att den grund på vilken Sverige motiverade regeländringen faktiskt gör att den strider mot direktivets riktlinjer (dvs. att man här lägger sig under EU:s miniminivå). Som jag har redovisat i rapporten grundas den tolkningen på att förarbetena till den svenska regeländringen inte anger några andra skäl för höjd åldersgräns än att man tillfälligt måste minska antalet asylsökande till Sverige, medan direktivet tydligt anger att medlemsstater får införa högre åldersgräns än 18 år enbart om detta sker i syfte att främja integration och förhindra tvångsäktenskap.

I fråga om krav på *försörjning och bostad* skärptes de svenska reglerna så att en anknytningsperson måste ha bostad och försörjning ordnad både för sig själv och för den familjemedlem (eller de familjemedlemmar) som ansökan gäller, samtidigt som de många undantag från kravet som tidigare gällt i princip helt togs bort. Den jämförande kartläggningen påvisar här att det finns variationer mellan länder beträffande hur restriktivt kraven på försörjning formuleras, och det är därför långt ifrån självklart att beskriva det som att Sverige här lagt sig på den absoluta miniminivån. Även om Sverige med den tillfälliga lagen införde betydande restriktioner i sitt regelverk, så finns det med andra ord fortfarande länder som tillämpar tuffare krav (och vars regelverk faller inom ramen för EU-rätten).

I fråga om krav på att den som ansöker om att förenas med en anhörig ska genomföra ett *språk- eller integrationstest* före inresa kan vi slutligen konstatera att detta inte alls har varit någon aktuell fråga i den svenska policydebatten. Det är även en omtvistad fråga i vad mån dessa krav är att betrakta som förenliga med familjeåterföreningsdirektivet.

Hur förhåller sig då de argument som anförs som motiv för 2016 års tillfälliga lag till överväganden som gjorts i våra grannländer respektive vid tidigare tillfällen i Sverige?

Analysen av policyutvecklingen i Danmark visade att principer om mänskliga rättigheter och likabehandling successivt blivit allt mer marginaliserade till förmån för kontroll och selektering av vilka anhöriginvandrare som beviljas uppehållstillstånd, med hänvisning till att den danska samhällsekonomin och välfärdsstaten måste försvaras – liksom en specifikt dansk kulturell och samhällslig identitet. Även i Norge har behovet av att försvara välfärdsstaten och samhällsekonomin under senare år motiverat flera restriktiva reformer, och i samband med 2015 års invandring av asylsökande har statens manöverutrymme att inom ramen för gällande internationella förpliktelser begränsa möjligheten till anhöriginvandring kommit att pressas till det yttersta. Men medan 2016 års reformer i Danmark och Norge låg i linje med den policyutveckling som redan kunnat märkas under lång tid kan de begränsningar som infördes i Sverige samma år inte beskrivas som annat än ett dramatiskt trendbrott.

Som redan har nämnts var det helt dominerande argumentet för de svenska åtstramningarna att de var nödvändiga för att minska asylinvandringen. Regeringens bedömning var att Sverige måste anpassa sig till andra länders mer restriktiva regelverk "för att antalet asylsökande till Sverige ska begränsas tillfälligt och för att fler ska söka asyl i andra EU-länder" (prop. 2015/16:174, 29). I förarbetena till den tillfälliga lagen presenterades det inte några "positiva" argument till stöd för regelförändringarna. Det betyder också att det inte framfördes några nya argument och ståndpunkter, som avvek från vad som tidigare gällt. Det var exempelvis inte så att åtstramningarna i krav för anhöriginvandring motiverades som ett (nytt) sätt att främja integration. Tvärtom presenterade regeringen lagen som ett slags nöd-

vändigt ont, med flera beklagliga konsekvenser, som ändå var motiverat givet den akuta situationen.² En reflektion som kan göras är att inte bara den skyndsamma processen, utan också själva konstruktionen med en tillfällig lag (där förutsättningen alltså var att man efter tre år skulle återgå till ordinarie situation), bidrog till att regeländringarnas vidare implikationer inte diskuterades.

Regler och politik för anhöriginvandring är ett område som omfattar många olika aspekter och frågor och där centrala värden står på spel. Anhöriginvandring handlar om migrationspolitiska överväganden, men också om frågor som rör medborgarskap, integration och ett samhälles värdegrund. Politik för anhöriginvandring kan också, på ett kanske mer genomgripande sätt än många andra migrationspolitiska regelverk, ha en direkt påverkan på fler befolkningskategorier än nyanlända invandrare. En aspekt av 2016 års förändringar, som varit mindre framträdande i medierapporteringen, är exempelvis att bostads- och försörjningskrav för anknytningsinvandring av make/sambo nu kommit att gälla alla som bor i Sverige. Det betyder att den som t.ex. vill bilda familj här med en partner man träffat i utlandet i princip först måste ha tillgång både till en tillräckligt stor bostad (för ett par gäller minst två rum och kök) och ekonomiska tillgångar som räcker för att försörja både sig själv och den inresande. Regler som dessa skulle kunna tänkas aktualisera en rad frågor värda att diskutera – t.ex. vilken betydelse invånarens socioekonomiska situation kan eller bör ha för deras möjlighet att bilda familj eller leva tillsammans med den de älskar.

Den tillfälliga lagen 2016 tillkom efter en mycket kort beslutsprocess präglad av en turbulent höst. För framtida policybeslut behövs eftertanke, debatt och analys som på allvar tar i beaktande de olika principiellt viktiga frågor som anhöriginvandring involverar.

Slutnoter kapitel 5.

1. Ett sådant krav skulle innebära att beviljande av en ansökan om familjeåterförening, förutom att anknytningspersonen har ett uppehållstillstånd av viss typ och varaktighet, också villkoras med att anknytningspersonen lagligen vistats i landet under en viss specificerad tid.
2. I propositionen anfördes t.ex. att ”regeringen delar remissinstansernas bedömning att förslaget att uppehållstillstånd ska tidsbegränsas kommer att medföra negativa konsekvenser såväl för den enskilde som för myndigheter. Regeringen anser trots detta att det är nödvändigt att tillfälligt införa regler om tidsbegränsade tillstånd”

Referenser

Aftonbladet. (2016) MP-toppar ställs till svars om asylpolitiken. 2016-02-26. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/article22331033.ab>

Baldi, G. och Goodman, S. (2015). Migrants into Members: Social Rights, Civic Requirements, and Citizenship in Western Europe, *West European Politics*, 38(6): 1152–1173.

Bauböck, Rainer; E. Ersbøll, K. Groenendijk och H. Waldrauch (2006). *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 1: Comparative Analyses*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bech, E.C. och Mouritsen, P. (2012). Restricting the right to family migration in Denmark: when human rights collide with a welfare state under pressure. In E. Jurado och G. Brochmann (Eds.), *Europe's immigration challenge: Re-thinking immigration after the downturn* (pp. 159-184). London: Policy Network.

Bech, E. C.; Borevi K. och Mouritsen P. (2017). A 'civic turn' on Scandinavian family migration policies? Comparing Denmark, Norway and Sweden. *Comparative Migration Studies* 2017 (5): 7.

Berlinske Tidene. (2016). S og DF vil bruge penge på velfærd frem for familiesammenføring. 2016-03-13. <https://www.bt.dk/politik/s-og-df-vil-bruge-penge-paa-velfaerd-frem-for-familiesammenfoering>

Bernitz, H. L., och Bernitz, H. (2005). Sweden. In R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, och H. Waldrauch (Eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 2: Country Analyses*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Besl. O. nr. 72 (2008–2009) *Vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)*. 24 March 2009.

Block, L. (2012). *Regulating social membership and family ties: Policy frames on spousal migration in Germany* (Unpublished doctoral dissertation). Department of Political and Social Sciences, European University Institute, Florence, Italy.

Bonjour, S. (2010). Between integration provision and selection mechanism: Party politics, judicial constraints, and the making of French and Dutch policies of civic integration abroad. *European Journal of Migration and Law*, 12, 299–318.

Bonjour, S. (2014). The transfer of pre-departure integration requirements for family migrants among member states of the European Union. *Comparative Migration Studies*, 2(2), 203–226.

Bonjour, S. och de Hart, B. (2013) A proper wife, a proper marriage: Constructions of ‘us’ and ‘them’ in Dutch family migration policy. *European Journal of Women’s Studies*, 20: 1, 61–76.

Bonjour, S., och Kraler, A. (2015). Introduction: Family migration as an integration issue? Policy perspectives and academic insights. *Journal of Family Issues*, 36(11), 1407–1432.

Borevi, K. (2010) Dimensions of citizenship: European integration policies from a Scandinavian perspective. In B. Bengtsson, P. Strömblad, & A. H. Bay (Eds.), *Diversity, inclusion and citizenship in Scandinavia* (19–46). Newcastle Upon Tyne, England: Cambridge Scholars Publishing.

Borevi, K. (2014) Multiculturalism and welfare state integration: Swedish model path dependency. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 21(6), 708–723.

Borevi, K. (2015). Family migration policies and politics: Understanding the Swedish Exception. *Journal of Family Issues*, 36(11), 1490–1508.

Borevi, K, Jensen, K. och Mouritsen, P. (2017). The Civic Turn of Immigrant Integration Policies in the Scandinavian Countries, *Comparative Migration Studies*, 2017(5):7.

Dagens Nyheter (2008). Krav på invandrare splittrar alliansen, 2008-12-02

Dagens Nyheter (2009). Barnfamiljer slipper försörjningskrav, 2009-11-12

Dronkers, J., och Vink, M. P. (2012). Explaining access to citizenship in Europe: How citizenship policies affect naturalization rates. *European Union Politics*, 13(3), 390–412.

Eggebo, H. (2010). The Problem of dependency: Immigration, gender and the welfare state, *Social Politics*, 17(3), 295–322.

Eggebo, H. (2013). A real marriage? Applying for marriage migration to Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(5), 773-789.

Ersanilli, E., och Koopmans, R. (2011). Do Immigrant Integration Policies Matter? A Three-Country Comparison among Turkish Immigrants. *West European Politics*, 34(2), 208–234.

Ersbøll, E., och Gravesen, L. K. (2010). *Country Report Denmark. Report from The INTEC Project: Integration and Naturalisation Tests: The New Way to European Citizenship*. Nijmegen: Centre for Migration Law, Radboud University.

European Commission. (2011). *Written Declaration submitted on 4 May 2011 to the EU Court of Justice in the case C-155/11*. Document nr. Sj.g.(2011)540657.

Europeiska Kommissionen (2014). *Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet. Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening*. Bryssel den 3.4.2014 COM(2014) 210 final.

Expressen (2016) *M: Språkrav för uppehållstillstånd*, 2016-07-09.

Fagerlund, J. (2006). Finland. I Bauböck, R.; E. Ersbøll, K. Groenendijk och H.

Waldrauch . *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 2: Country Analyses*, Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 149–186.

Ferrera M. and M. Rhodes. 2001. 'Recasting European Welfare States: An Introduction'. *West European Politics* 23(2): 1–10.

Folketingets protokoll 2001/02: 2. *Första behandling av lovforslag nr. L 152 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love*.

Goodman, S. W. (2011). Controlling Immigration through Language and Country Knowledge Requirements. *West European Politics*, 34(2), 235–255.

Goodman, S. W., och Wright, M. (2015). Does Mandatory Integration Matter? Effects of Civic Requirements on Immigrant Socio-economic and Political Outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(12), 1885–1908.

Goodman, S.W. (2010). Integration requirements for integration's sake? Identifying, categorising and comparing civic integration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(5), 753-772.

Goodman, S.W. (2012a). Fortifying citizenship: Policy strategies for civic integration in Western Europe. *World Politics*, 64(4), 659-698.

Goodman, S.W. (2012b). Measurement and interpretation issues in civic integration studies: a rejoinder. *Journal of Ethnic and Racial Studies*, 38(1), 173-186.

Goodman, S.W. (2014). *Immigration and membership politics in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Groenendijk, K., R. Fernhout, D. van Dam, R. van Oers, T. Strik. (2007). *The Family Reunification Directive in EU Member States. The First Year of Implementation*. CMR, Centre for Migration Law, Nijmegen.

Groenendijk, K. (2011). Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy? *European Journal of Migration and Law*, 13(1), 1–30.

Hammar, T. (1990). *Democracy and the Nation-State. Aliens, Denizens and Citizens*, Aldershot: Avebury.

Hester, M., K. Chantler, G. Gangoli, J. Devgon, S. Sharma och A. Singleton (2007) *Forced marriage: the risk factors and the effect of raising the minimum age for a sponsor, and of leave to enter the UK as a spouse or fiancé(e)*. <http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/sps/migrated/documents/rk6612finalreport.pdf>

Howard, M. (2005). Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU. *International Migration Review*, 39(3): 697–720.

Huddleston, T. (2011). *Impact of new family reunion tests and requirements on the integration process*. MPG briefings for Green Paper on Family Reunion.

Information. (2015). S er med på at stramme regler for familiesammenføring. Socialdemokraterne forhandler gerne med udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg om stramninger. 2015-10-23. <https://www.information.dk/telegram/2015/10/s-paa-stramme-regler-familiesammenfoering>

Information. (2016). Støjberg tager risiko om familiesammenføring uden fortilfælde. 2016-01-19. <https://www.information.dk/telegram/2016/01/stoejberg-tager-risiko-familiesammenfoering-uden-fortilfaelde>

Innst. nr. 391. (2015–2016). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)*.

Joppke, C. (2004). 'The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy'. *The British Journal of Sociology* 55: 235–57.

Joppke, C. (2005). Exclusion in the liberal state: The case of immigration and citizenship policy. *European Journal of Social Theory*, 8(1), 43. doi:10.1177/1368431005049327

Joppke, C. (2007a). Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30(1), 1-22. doi:10.1080/01402380601019613

Joppke, C. (2007b). Transformation of immigrant integration: Civic integration and antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany. *World Politics*, 59(02), 243-273.

Jyllands-Posten. (2015). Regeringen vil lade flygtninge vente tre år på familiesammenføring. 2015-11-13. <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE8210408/regeringen-vil-lade-flygtninge-vente-tre-aar-paa-familiesammenfoering/>

Kostakopoulou, D. (2010). Matters of Control: Integration Tests, Naturalisation Reform and Probationary Citizenship in the United Kingdom *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(5), 829 – 846.

Kraler, A.. (2010). "Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe." Final Report, International Centre for Migration Policy Development, Vienna, 2010.

Kraler, A., E. Kofman, M. Kohli och C. Schmoll (red.). (2010). *Gender, Generations and the Family in International Migration*. IMISCOE Series. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Kristensen, H. D. och Krag, A. (2010). Integrationsvilje ikke nytteværdi. *Information*, 2010-11-22. <https://www.information.dk/debat/2010/11/integrationsvilje-nyttevaerdi>

Lovforslag L 152 (2002). *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love*.

Lovforslag L 171 (2004). *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven*.

Lovforslag L 87 (2016) *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)*.

Migration Policy Group. (2011). *Right to family reunion: the dynamics between EU law and national policy change*, MPG briefings for green paper on family reunion.

Ministeriet for Flygninge, Indvandrere og Integration. (2004). *Skriftlig fremsættelse av lovforslag L 171*. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100351>

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. (2011). *Skriftlig fremsættelse av lovforslag L 168*. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=136277>

Mouritsen, P. (2006). The Particular Universalism of a Nordic Civic Nation. Common values, state religion and Islam in Danish Political culture. In T. Modood, A. Triandafyllidou, och R. Zapata-Barrero (Eds.), *Multiculturalism, Muslims and Citizenship: A European Approach* (pp. 70–93). London: Routledge.

Mouritsen, P. (2012). “The Resilience of Citizenship Traditions: Civic Integration in Germany, Great Britain and Denmark.” *Ethnicities* 13 (1): 86–109.

Mouritsen, P., and T. V. Olsen. (2013). “Denmark between Liberalism and Nationalism.” *Ethnic and Racial Studies* 36 (4): 691–710.

Nye tider, nye krav. (2010). Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, 7. november 2010. https://www.nyidanmark.dk/NR/ronlyres/DD9BA445-E4AA-431E-ADF6-10147E46CF0B/o/nye_tider_nye_krav.pdf

Oliver, C. (2013). *The Impact of Restrictions and Entitlements on the Integration of Family Migrants: A Comparative Report* COMPAS, University of Oxford www.compas.ox.ac.uk/research/welfare/impacim

Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*.

Pascouau, Y. (2011). *Conditions for Family Reunification Under Strain. A Comparative study in nine EU member states*, European Policy Centre.

- Proposition 1996/97:26. *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.*
- Proposition 1999/2000:43. *Uppehållstillstånd på grund av anknytning.*
- Proposition 2009/10:77. *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*
- Proposition 2015/16:174. *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*
- Proposition 90 L. (2015 - 2016). *Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)*
- Rabo, A. (2009). Den goda familjen och den goda familjerätten. Debatter om lag och moral i det mångkulturella Europa. *Socialvetenskaplig tidskrift*. nr 3-4, 300–319.
- Regeringen (2015) *Insatser med anledning av flyktingkrisen*. [Sextpartiöverenskommelsen] <https://www.regeringen.se/informationmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/>
- Riksdagens protokoll 2005/06:97. 7 § *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening, och Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*
- Rostbøll, C. F. (2010). "The Use and Abuse of 'Universal Values' in the Danish Cartoon Controversy." *European Political Science Review* 2 (3): 401–22.
- Ruffer, G. B. (2011). Pushed Beyond Recognition? The Liberality of Family Reunification Policies in the EU, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(6), s. 935 – 951.
- Sainsbury, D. (2012). *Welfare States and Immigrant Rights. The Politics of Inclusion and Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, G., B. Krogh Gaversen, V. Jakobsen, T. G. Jensen och A. Liversage. (2009). *New Regulations on Family Reunification. What have the New Regulations Meant for Patterns in Partner Selection by Ethnic Minorities?* Copenhagen: SFI.

Siim, B., och Skjeie, H. (2008). Tracks, intersections and dead ends: Multicultural challenges to state feminism in Denmark and Norway. *Ethnicities*, 8(3), 322–344.

Skjeie, H. och Teigen, M. (2007). *Likestilling og minoritetspolitikk*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Socialförsäkringsutskottets betänkande. (1998) *Migration och asylpolitik*. 1998/99:SfU5.

Socialförsäkringsutskottets betänkande. (2009). *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*. 2009/10:SfU12.

Socialförsäkringsutskottets betänkande (2016). *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, 2016/17:SfU16.

SOU 2002:13. (2002). *Vår anhöriginvandring. Delbetänkande av Anhörigkommittén*.

SOU 2005:103. (2005). *Anhörigåterförening. Slutbetänkande av Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare*.

SOU 2008:114. (2008). *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*.

SOU 2012:35. (2012). *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap*.

Spång, Mikael (2015). *Svenskt medborgarskap. Reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv*. Stockholm: Delmi

Staver, A. (2015). Hard Work for Love: The economic drift in Norwegian family immigration and integration policies. *Journal of Family Issues*, 36(11), 1453–1471.

Stortingets anmodningsvedtak nr. 68. (2015). 3 dec. 2015. Tillhör *Nasjonalbudsjettet 2016*. Meld. St. 1 (2015-2016), Innst. 2 S (2015-2016).

Stortingets anmodningsvedtak nr. 439. (2016). 12 jan. 2016. *Representantforslag om et felles løft for god integrering*. Dokument 8:37 S (2015-2016).

- Strasser, E., A. Kraler, S. Bonjour och V. Bilger. (2010). Doing family. Responses to the construction of the 'migrant family' across Europe, *The History of the Family* 14, 165–176.
- Strik, T., de Hart, B. och Nissen, E. (2013). *Family reunification: A barrier or facilitator of integration: A comparative study*, Nijmegen, Netherlands: Wolf Legal Publishers.
- Sveriges Radio. (2016). Sargade miljöpartister i dialog om flyktingpolitiken. 2016-02-27. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6378369>.
- Thorburn Stern, R. (2017). Rättigheter för var och en? Om medborgarskap och territoriella gränser i A-S. Lind och E. Namli (red) *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*. Lund: Studentlitteratur
- Triadofilopoulos, T. (2011). Illiberal Means to Liberal Ends? Understanding Recent Immigrant Integration Policies in Europe *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(6).
- Turner, B. S. (2008). Citizenship, reproduction and the state: international marriage and human rights. *Citizenship studies*, 12:1, 45–54.
- Udlændingestyrelsen. (2016). *Tal og fakta på udlændingområdet 2015*. Köpenhamn: Udlændingestyrelsen www.uibm.dk. UDI 2016. <https://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/statistics/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-maned-2015/>
- Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik. (2004). *Betænkning over Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven*.
- Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik. (2011). *Betænkning over Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning*.
- Van Oers, R. (2013). *Deserving Citizenship: Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Van Oers, R., Ersbøll, E., och Kostakopoulou, D. (2010). Mapping the redefinition of belonging in Europe. In R. Van Oers, E. Ersbøll, och D. Kostakopoulou (Eds.), *Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe* (307–331). Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Appendix

MIPEX-Indikatorer

FAMILY REUNION FOR FOREIGN CITIZENS

Do legally resident foreign citizens have a facilitated right to reunite in their families (e.g. like nationals or EU citizens who move from one Member State to another)?

ELIGIBILITY

Can all legally resident foreign citizens apply to sponsor their whole family (e.g. like EU nationals)?

Residence period

Residence requirement for ordinary legal residents (sponsor)?

- A) No residence requirement
- B) ≤ 1 year
- C) >1 year

Permit duration required

Permit duration required (sponsor)?

- A) Residence permit for <1 year (please specify)
- B) Permit for 1 year (please specify)
- C) Permit for >1 year (please specify)

Permits considered

Documents taken into account to be eligible for family reunion?

- A) Any residence permit
- B) Certain short-term residence permits excluded
- C) Permanent residence permit, explicit 'prospects for permanent residence' required or discretion in eligibility

Eligibility for spouses and partners (average)

a. Partners

Eligibility for partners other than spouses:

- a. Stable long-term relationship
- b. Registered partnership or same-sex couples (as legally recognised in national family law)
 - A) Both
 - B) Only one or certain groups of B (i.e. not all types of couples legally recognised in national family law)
 - C) Neither. Only spouses.

b. Age limits

Age limits for sponsors and spouses

- A) $\leq$ Age of majority in country (18 years)
- B) 18 years $\leq$ $<$ 21 years (please specify age)
- C) $\geq$ 21 years (please specify age)

Minor children

Eligibility for minor children ($<$ 18 years)

- a. Minor children
- b. Adopted children
- c. Children for whom custody is shared

- A) All three
- B) Only a and b
- C) Limitations on A or B limitations e.g. age limits <18 years (please specify)

Dependent parents/grandparents

Eligibility for dependent relatives in the ascending line

- A) Allowed for all dependent ascendants
- B) Restrictive definition of dependency (e.g. only one ground e.g. poor health or income or no access to social benefits)
- C) Not allowed or by discretion/exception

Dependent adult children

Eligibility for dependent adult children

- A) Allowed for all dependent adult children
- B) Restrictive definition of dependency (e.g. only one ground e.g. poor health or income or no access to social benefits)
- C) Not allowed or by discretion/exception

CONDITIONS FOR ACQUISITION OF STATUS

Do foreign citizen applicants for family reunion have to fulfil the same basic conditions in society (e.g. like EU nationals)?

Pre-entry integration requirement (average)

Pre-entry integration requirement (average)

a. Pre-entry language form

Form of pre-departure language measure for family member abroad (if no requirement, skip to question 28c)

- A) No Requirement OR Voluntary course/information (please specify which)
- B) Requirement to take a language course
- C) Requirement includes language test/assessment

b. Pre-entry integration form

Form of pre-departure integration measure for family member abroad, e.g. not language, but social/cultural (if no requirement, skip to question 29a)

- A) None OR voluntary information/course (please specify)
- B) Requirement to take an integration course
- C) Requirement to pass an integration test/assessment

c. Pre-entry exemption

Pre-departure requirement exemptions

- a. Takes into account individual abilities e.g. educational qualifications
- b. Exemptions for vulnerable groups e.g. age, illiteracy, mental/physical disability

- A) Both of these (please specify)
- B) One of these please specify
- C) Neither of these

d. Pre-entry cost

Cost of language/integration requirement

- A) No costs
- B) Reduced costs e.g. state intervenes to lower price for applicants (please specify amount)
- D) Cost-covering or market costs (please specify amount)

e. Pre-entry support

Support to pass pre-departure requirement

- a. Assessment based on publicly available list of questions
- b. Assessment based on free/low-cost study guide

- A) A and b
- B) A or b
- C) Neither a or b

f. Pre-entry courses

Which applicants are entitled to state-funded courses in order to pass the requirement?

- A) All applicants
- B) Some applicants (please specify)
- C) None (only ad hoc projects)

Post-entry integration requirement (average)

Post-entry integration requirement (average)

a. In-country language form

Form of language requirement for sponsor and/or family member after arrival on territory (if no requirement, skip to question 29c)

Note: Can be test, interview, completion of course, or other for country of assessments.

- A) No Requirement OR Voluntary course/information (please specify which)
- B) Requirement to take a language course
- C) Requirement includes language test/assessment

b. In-country language level

Level of language requirement

Note: Can be test, interview, completion of course, or other for country of assessments.

- A) A1 or less set as standard
- B) A2 set as standard
- C) B1 or higher set as standard. OR no standards, based on administrative discretion. (please specify which)

c. In-country integration form

Form of integration requirement for sponsor and/or family member after arrival on territory e.g. not language but social/cultural (if no requirement, skip to question 30)

- A) No Requirement OR Voluntary course/information (please specify which)
- B) Requirement to take an integration course
- C) Requirement includes integration test/assessment

d. In-country exemption

Language/integration requirement exemptions

- a. Takes into account individual abilities e.g. educational qualifications
 - b. Exemptions for vulnerable groups e.g. age, illiteracy, mental/physical disability
- A) Both of these (please specify)
 - B) One of these please specify
 - C) Neither of these

e. In-country cost

Cost of language/integration requirement

- A) No costs
- B) Reduced costs e.g. state intervenes to lower price for applicants (please specify amount)
- C) Cost-covering or market costs (please specify amount)

f. In-country support

Support to pass language/integration requirement

- a. Assessment based on publicly available list of questions
 - b. Assessment based on free/low-cost study guide
- A) A and b
 - B) A or b
 - C) Neither a or b

g. In-country courses

Which applicants are entitled to state-funded courses in order to pass the requirement?

- A) All applicants
- B) Some applicants (please specify)
- C) None (only ad hoc projects)

Accommodation

Accommodation requirement

- A) None
- B) Appropriate accommodation meeting the general health and safety standards
- C) Further requirements (please specify)

Economic resources

Economic resources requirement

- A) None or at/below level of social assistance and no income source is excluded (please specify)
- B) Higher than social assistance and no income source is excluded
- C) Income source linked to employment or no use of social assistance

Cost of application

Costs of application and/or issue of status

- A) None
- B) Same as regular administrative fees and duties in the country (please specify amounts for each)
- C) Higher costs (please specify amounts for each)

SECURITY OF STATUS

Do family members have the same residence and socio-economic rights as their sponsor?

Right to autonomous residence permit for partners and children

Right to autonomous residence permit for partners and children at age of majority (permit is renewable and independent of sponsor)

- A) After ≤ 3 years
- B) After $> 3 \leq 5$ years
- C) After > 5 years, upon certain conditions or no right (e.g. normal procedure for permanent residence)

Right to autonomous residence permit in case of widowhood, divorce, separation, death or violence

Right to autonomous residence permit in case of widowhood, divorce, separation, death, or physical or emotional violence

- A) Yes automatically
- B) Yes but only on limited grounds or under certain conditions (e.g. after five years of residence or more)
- C) None

Access to education and training

Access to education and training for adult family members

- A) In the same way as the sponsor
- B) Other conditions apply (please specify)
- C) None

Access to employment and self-employment

- A) Access to employment and self-employment
- B) In the same way as the sponsor
- C) Other conditions apply (please specify)

Access to social benefits

Access to social security (unemployment benefits, old age pension, invalidity benefits, maternity leave, family benefits, social assistance)

- A) In the same way as the sponsor
- B) Other conditions apply (please specify)
- C) None

Access to housing

Access to housing (rent control, public/social housing, participation in housing financing schemes)

- A) In the same way as the sponsor
- B) Other conditions apply (please specify)
- C) None

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 uppmånade 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 förmånligare villkor.

(9) Familjeåterförening bör under alla omständigheter gälla medlemmarna i kärnfamiljen, det vill säga make/maka och underåriga barn.

(10) Det är upp till medlemsstaterna att avgöra huruvida de önskar tillåta familjeåterförening för släktingar i rakt uppstigande led, ogifta myndiga barn, ogifta eller registrerade partners samt, när det gäller polygama hushåll, underåriga barn till ytterligare en make/maka och referenspersonen. Att en medlemsstat beviljar familjeåterförening för dessa personer skall inte påverka möjligheten för de medlemsstater som inte godkänner familjeband i de fall som täcks av denna bestämmelse att inte bevilja dessa personer behandling som familjemedlemmar när det gäller rätten till vistelse i en annan medlemsstat, enligt definitionen i relevant EG-lagstiftning.

⁽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 avspeglar 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 fallande dom för allvarligt brott. Det bör i detta sammanhang noteras att begreppet allmän ordning och säkerhet även omfattar fall då en tredjelandssmedborgare 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 tredjelandssmedborgare 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 tredjelandssmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier.

Artikel 2

I detta direktiv avses med

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

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

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

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

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

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

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

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 familjemedlemmarnas 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

Förteckning över tidigare publikationer

Rapport och Policy Brief 2014:1, Radikala högerpartier och attityder till invandring i Europa, av Mikael Hjerm och Andrea Bohman.

Rapport och Policy Brief 2015:1, Internationell migration och remitteringar i Etiopien, av Lisa Andersson.

Kunskapsöversikt 2015:2, Politiska remitteringar, av Emma Lundgren Jörum och Åsa Lundgren.

Kunskapsöversikt 2015:3, Integrationspolitik och arbetsmarknad, av Patrick Joyce.

Kunskapsöversikt 2015:4, Migration och företagens internationalisering, av Andreas Hatzigeorgiou och Magnus Lodefalk.

Rapport och Policy Brief 2015:5, Svenskt medborgarskap: reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv, av Mikael Spång.

Rapport och Policy Brief 2015:6, Vem blir medborgare och vad händer sen? Naturalisering i Danmark, Norge och Sverige, av Pieter Bevelander, Jonas Helgertz, Bernt Bratsberg och Anna Tegunimataka.

Kunskapsöversikt 2015:7, Kategoriernas dilemman, av Per Strömblad och Gunnar Myrberg.

Rapport och Policy Brief 2015:8, Valet och Vägen: Syriska flyktingar i Sverige, av Emma Jörum Lundgren.

Rapport och Policy Brief 2015:9, Arbetskraftsinvandring efter 2008 års reform, av Catharina Calleman och Petra Herzfeld Olsson (red.).

Kunskapsöversikt 2016:1, Alla tiders migration!, av Dick Harrison.

Rapport och Policy Brief 2016:2, Invandringens arbetsmarknadseffekter, av Mattias Engdahl.

Rapport och Policy Brief 2016:3, Irreguljär migration och Europas gränskontroller, av Ruben Andersson.

Kunskapsöversikt 2016:4, Diaspora – ett begrepp i utveckling, av Erik Olsson.

Kunskapsöversikt 2016:5, Migration within and from Africa, av Aderanti Adepoju.

Rapport och Policy Brief 2016:6, Invandring, mediebilder och radikala högerpopulistiska partier i Norden, av Anders Hellström och Anna-Lena Lodenius.

Kunskapsöversikt 2016:7, Invandring och företagande, av Martin Klinthäll, Craig Mitchell, Tobias Schölin, Zoran Slavni och Susanne Urban.

Rapport och Policy Brief 2016:8, Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling, av Bo Malmberg, Thomas Wimarck, Jani Turunen och Linn Axelsson.

Kunskapsöversikt 2017:1, De invandringskritiska partiernas politiska inflytande i Europa, av Maria Tyrberg och Carl Dahlström.

Kunskapsöversikt 2017:2, Hatbrott med främlingsfientliga och rasistiska motiv av Berit Wigerfelt och Anders S Wigerfelt.

Avhandlingsnytt 2017:3, Vägen till arbete. Utrikes föddas möte med den svenska arbetsmarknaden, André Asplund, Caroline Tovatt och Sara Thalberg (red).

Policy Brief 2017:4, Integration och tillit – långsiktiga konsekvenser av den stora invandringen till Norge. Denna Policy Brief sammanfattar NOU 2017:2 om ”Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy invandring”.

Kunskapsöversikt: 2017:5, Invandringens historia – från ”folkhemmet” till dagens Sverige, av Mikael Byström och Pär Frohnert.

Rapport och Policy Brief 2017:6, Invandring i medierna – Hur rapporterade svenska tidningar åren 2010–2015?, av Jesper Strömbäck, Felicia Andersson och Evelina Nedlund.

Rapport och Policy Brief 2017:7, Valdeltagande och representation – Om invandring och politisk integration i Sverige, av Pieter Bevelander och Mikael Spång (red.)

Rapport och Policy Brief 2017:8, Responsibility Sharing for Refugees in the Middle East and North Africa: Perspectives from Policymakers, Stakeholders, Refugees and Internally Displaced Persons, av Susan F. Martin, Rochelle Davis, Grace Benton och Zoya Waliany.

Rapport och Policy Brief 2017:9, Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes, av Bernd Parusel och Jan Schneider.

Rapport och Policy Brief 2017:10, A Fair Share: Refugees and Responsibility- Sharing, av Alexander Betts, Cathryn Costello och Natascha Zaun.

Rapport och Policy Brief 2018:1, Somali Diaspora Groups in Sweden: Engagement in Development and Relief Work in the Horn of Africa, av Nauja Kleist.

Rapport och Policy Brief 2018:2, Akademiskt utbyte och internationell migration: En studie av stipendiater inom Svenska institutets Visbyprogram 1997-2015, av Andreas Åkerlund, Astrid Collsiö och Mikael Börjesson.

Rapport och Policy Brief 2018:3, Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället, av Ayca Çelikaksoy och Eskil Wadensjö.

Rapport och Policy Brief 2018:4, Attityder till invandring En analys av förändringar och medieeffekter i Sverige 2014–2016, av Jesper Strömbäck & Nora Theorin.

Att återförenas med någon anhörig har sedan 1980-talet varit det vanligaste skälet till att människor från länder utanför Norden har beviljats rätt att bosätta sig i Sverige. Anhöriginvandring innebär att personer som bor i ett land gör anspråk på att få förenas med familjemedlemmar från ett annat land. I Sverige infördes i juni 2016 en lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd. Den här rapporten handlar om politik för anhöriginvandring, vilket är ett av de områden där 2016 års regelförändringar har fått som störst inverkan. Rapporten sätter de senaste svenska förändringarna i ett jämförande perspektiv genom att analysera hur 2016 års regeländringar förhåller sig dels till gällande EU-rätt och dels till överväganden kring anhöriginvandringspolitik i Sverige, Danmark och Norge.

Rapporten är skriven av Karin Borevi, docent och lektor i statsvetenskap vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns högskola och affilierad forskare vid Centrum för forskning om religion och samhälle (CRS), Uppsala universitet.

Delegationen för migrationsstudier - Delmi - är en oberoende kommitté som initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

**Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17**