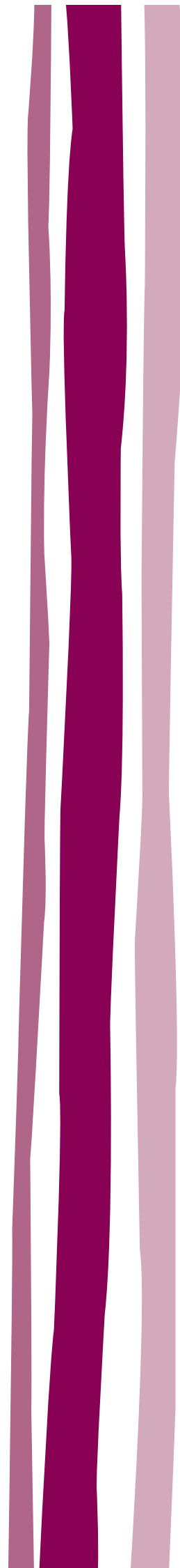


Fruimporten fortsätter

**Om kvinnor som utsätts för
våld i anknytningsrelationer**



ISBN: 978-91-978071-4-2

Rapportförfattare: Emma Wilén, utredare Roks kansli

Tryck: Eko Reklam, Älmeboda, 2010

©Roks 2010

Hornsgatan 66, 118 21 Stockholm

www.roks.se

info@roks.se



Innehåll

1. INLEDNING.....	1
2. FRUIMPORT – VAD ÄR DET?	2
3. LAGAR OCH REGELVERK I TEORI OCH PRAKTIK	4
Migrationsverket och migrationsdomstolarna	5
Utlänningslagen	5
Upphållstillstånd på grund av anknytning	5
Brusten anknytning	9
Turistvisum	13
Kommentar	13
4. STATISTIK	14
Statistik från kvinnojourerna	14
Statistik från Migrationsverket	15
Jämförelse	17
5. FALLBESKRIVNINGAR	17
Fall 1: Arizou från Iran	17
Fall 2: Gloria från Filippinerna	19
Fall 3: Maria från Västafrika	19
Fall 4: Zhora från Nordafrika	20
Fall 5: Chang-Ngo från Kina	21
Fall 6: Leena från f.d. Sovjet	22
Serieimport	23
6. DISKUSSION OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG.....	25
Kvinnors migration	25
Problembeskrivning	26
Aktuell situation	29
Roks åtgärdsförslag	30
Avslut	32
7. REFERENSER.....	33
BILAGA 1: Utdrag ur utlänningslagen (2005:716).....	34

Fruimporten fortsätter

– Om kvinnor som utsätts för våld i anknytningsrelationer

Roks rapport 2/2010

1. INLEDNING

År 2009 beviljades 13 696 kvinnor uppehållstillstånd på grund av anknytning, det vill säga genom att de hade en relation med en person bosatt i Sverige. I majoriteten av fallen var relationen nyetablerad och uppehållstillstånden tidsbegränsade med en provotid på två år. Om en anknytningsrelation bryts innan provotiden är till ända ska den sökande enligt utlänningslagen normalt utvisas ur landet. Det finns i lagstiftningen inskrivet en möjlighet att beviljas fortsatt uppehållstillstånd bland annat om förhållandet avslutats på grund av att sökande eller dennas barn utsatts för våld i relationen.¹ Dock vittnar kvinnojourerna och andra aktörer som möter kvinnor som råkar ut för detta om att det i praktiken är mycket svårt att få uppehållstillstånd på denna grund.

Under 2009 kom Roks kvinnojourer i kontakt med 552 kvinnor som sökte stöd på grund av att de utsatts för våld i sin anknytningsrelation – en ökning jämfört med året innan. Roks beskrev i rapporten *Täckmantel äktenskap: Kvinnojureernas erfarenhet av fruimport*² de svårigheter jourerna möter när de ska ge stöd åt våldsutsatta kvinnor som saknar permanent uppehållstillstånd. I den här rapporten görs en mer ingående beskrivning av lagstiftningen och tillämpningen av den. Genom fallbeskrivningar illustreras vilka konsekvenser nuvarande regelverk och praxis får för enskilda personer. Rapporten avrundas med en diskussion och åtgärdsförslag.

Att utsättas för våld av sin partner är något som för de flesta drabbade får allvarliga och långsiktiga konsekvenser för bland annat psykisk och fysisk hälsa, yrkesliv, sociala relationer och privatekonomi. För personer som saknar permanent uppehållstillstånd tillkommer ytterligare svårigheter, en del av dem direkt orsakade av bestämmelserna kring uppskjuten invandringsprövning, den så kallade tvåårsregeln. Kvinnojoursrörelsen är en av flera aktörer som under många år vittnat om vilka brister som finns i samhällets hantering av denna grupp kvinnor – samt gett förslag på hur dessa problem kan åtgärdas. Under årens lopp har flera lagändringar på området genomförts, av vilka vissa har inneburit ett steg framåt och andra ett steg tillbaka när det gäller skyddet av dessa personer. Idag har vi

¹ Utlänningslagen (2005:716) 5 kap 16 §

² Roks rapport 2/2009

en oacceptabel situation både på individ- och systemnivå: Enskilda människor far oerhört illa och Sverige lever inte upp till nationella och internationella åtaganden om att tillförsäkra sina invånare skydd och stöd. Den goda nyheten är att den rådande situationen kan ändras med enkla och till och med billiga medel – detta är idag enbart en fråga om politisk vilja. Möjligheten att förbättra skyddet för denna särskilt utsatta grupp kvinnor ligger i våra politikernas händer, varför denna rapport riktar sig särskilt till dem.

För kvalitativa förbättringar behövs tre saker: kunskap, resurser och vilja. Svenska riksdagspolitiker besitter idag såväl kunskap om problemen kring anknytningsförhållanden som resurser för att lösa dem. Roks förhoppning är att samma sak gäller för deras vilja att genomdriva en förändring.

/Angela Beausang, Roks ordförande

2. FRUIMPORT – VAD ÄR DET?

Begreppet "fruimport" används för att beskriva situationen när en svensk man inleder en relation med en utländsk kvinna i syfte att utnyttja henne – som arbetskraft eller hushållerska, för upppassning och sex. De här förhållandena kännetecknas av en stor maktobalans mellan mannen och kvinnan. Kvinnan befinner sig i en väldigt utsatt situation, då hon ofta

- saknar kunskap om sina rättigheter i Sverige
- har små eller inga nätverk då hennes enda förankring i landet är mannen
- har "lämnat allt" i hemlandet och riskerar repressalier om hon återvänder
- lever med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och riskerar utvisning om relationen bryts.

En del av de här kvinnorna hamnar på kvinnojourerna efter att ha utsatts för våld av sin man. Det är dessa kvinnor denna rapport handlar om. De flesta relationer mellan svenska män och utländska kvinnor har naturligtvis inget med fruimport att göra.

En invändning mot begreppet fruimport är att man genom att prata om kvinnor som "importerade" riskerar att skapa en bild av dem som passiva offer – något som inte är fallet. Att Roks ändå väljer att använda begreppet fruimport har två skäl: Dels vet vi ännu inte vad dessa kvinnor själva vill kalla sig, dels tydliggör begreppet att det här handlar om en typ av relation som präglas av helt andra förutsättningar än det jämställdhetsideal som idag är norm i vårt samhälle. "Hämtfru", "köpefru" eller "postorderfru" är andra begrepp man kan stöta på i de här sammanhangen.

Med "svensk man" avses i rapporten en man som bor och är etablerad i Sverige. Mannen kan ha såväl svensk som utländsk bakgrund.³ Kvinnojourernas erfarenhet visar att båda dessa grupper gör sig skyldiga till fruimport. En skillnad är att män med svensk bakgrund

³ Med *svensk bakgrund* avses personer vars båda föräldrar är födda i Sverige. Med *utländsk bakgrund* avses dels personer som är födda utomlands och har invandrat till Sverige, dels personer som är födda i Sverige och har minst en utrikes född förälder.

vanligtvis tar hit kvinnor från sydostasiatiska länder, som de träffat under resor eller via kontaktförmedlingar, medan män med utländsk bakgrund ofta gifter sig med kvinnor från sina hemländer som de mött under besök där, ibland efter ett visst arrangemang från familj eller släkt.

Det gemensamma är att männen har beskrivit en tillvaro i Sverige som i praktiken visar sig vara helt annorlunda. Importkvinnorna som jourerna möter berättar med små undantag samma historia:

Mannen har lovat kvinnan "ett gott liv" i Sverige. Han kan ha visat bilder på sitt stora hus, berättat om sitt välbetalda jobb och lovat möjligheter till försörjning för både kvinnan och hennes familj eller släkt. Ibland har kvinnan upplevt att det finns uppriktiga känslor med i bilden, ibland har hon valt att flytta hit för att trygga sin eller sina barns välfärd. Väl i Sverige visar det sig att förhållandena är sämre än de han beskrivit: Mannen har det inte så gott ställt som han har sagt, eller så får hon inte del av hans pengar. Hans sätt mot kvinnan förändras snabbt; han börjar kritisera hur hon ser ut, vad hon har på sig, hur hon betar sig. Han hindrar henne från att lära sig svenska, utbilda sig, skaffa ett jobb, utveckla fritidsintressen, hitta vänner eller på andra sätt etablera sig i Sverige. Han undanhåller henne information om vilka rättigheter hon har i Sverige och hotar med att han kan få henne och eventuella barn utvisade om hon inte gör som han säger. Han kan kontrollera henne ekonomiskt genom att lägga beslag på hennes bidrag eller skriva över lån på henne. Och utöver sådana här former av psykiskt och ekonomiskt våld har de flesta kvinnor som jourerna möter även utsatts för fysiskt och sexuellt våld av mannen. Ofta finns barn med i bilden och även de drabbas av våldet, antingen genom att de hör och ser vad mamman blir utsatt för eller genom att de själva blir angripna.

För en kvinna i den här situationen är det inte enkelt att avsluta relationen. Dels riskerar hon som alla som utsätts för våld av sin partner att successivt brytas ner av övergreppen och tro att hon "förtjänar" dem (den så kallade normaliseringsprocessen⁴). Dels tillkommer ytterligare försvårande faktorer när det gäller kvinnor som är nya i landet. Ett stort hinder är att dessa kvinnor ofta saknar kunskap om vilka rättigheter de har i Sverige – den information samhället eventuellt erbjuder är mycket begränsad och kan lätt blockeras av en man som föredrar att själv bestämma vad kvinnan ska känna till. Av samma skäl kan mannen ha hindrat henne från att skaffa egna nätverk, så att hon inte heller kan få information eller skydd från det hållet. Kvinnan står alltså ofta mycket ensam i en svår situation. Ett annat hinder är att många kvinnor upplever en tacksamhetsskuld till mannen: Även om han utsatt henne för våld har han "räddat" henne från de ofta sämre förhållandena i hemlandet (detta är i många fall något han varit noga med att påpeka). Den absolut största svårigheten är dock att kvinnan saknar permanent uppehållstillstånd, vilket innebär att hon normalt ska utvisas om relationen bryts innan provotiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet gått ut (se vidare avsnitt 3).

⁴ Begreppet våldets normaliseringsprocess myntades av professor Eva Lundgren och beskriver våld i nära relationer som en process där gränserna för vad som uppfattas som normalt stegvis förskjuts. Våldet är något som "smyger sig på"; det börjar inte med fysiskt våld utan med negativ mental påverkan i form av kritik, kontrollbehov och svartsjuka. Bitvis trappas övergreppen upp och blir allt allvarligare i form och omfattning. Parallellt internaliserar kvinnan mannens motiv för våldet – hennes brister – och båda två kommer därmed att skuldbelägga kvinnan för våldet. Se *Våldets normaliseringsprocess* av Eva Lundgren, Roks (2004)

Importkvinnor som vänder sig till jourerna har vanligtvis tre alternativ att välja mellan: Att återvända till hemlandet, att stanna i relationen eller att ansöka om fortsatt uppehållstillstånd eller asyl. Alla dessa alternativ innebär dock allvarliga svårigheter:

Att återvända till hemlandet beskrivs ofta som en omöjlighet av kvinnorna själva. De kan ha sålt sina tillgångar, "lämnat allt" och de är övertygade om att de kommer att bli socialt stigmatiserade och få ännu sämre möjligheter att försörja sig än innan de lämnade landet. Kvinnor från så kallade hederskulturer, där till exempel skilsmässor inte accepteras, riskerar att förskjutas eller till och med dödas på grund av den vanära de drar över sin familj genom en bruten relation. Dessa kvinnor har ofta giltiga asylskäl, något de dock själva kan vara omedvetna om – eller får svårt att få gehör för i en rättsprocess (se avsnitt 3 och 5).

En del kvinnor väljer därför att stanna kvar hos mannen och "stå ut" tills provotiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet gått ut i förhoppningen att senare beviljas permanent uppehållstillstånd (vilket man får behålla även om man skiljer sig). Det kvinnan riskerar med att stanna i relationen – förutom att leva med en man som utsätter henne för våld och kränkningar – är att mannen lämnar henne innan provotiden gått ut. En del av de kvinnor som söker stöd på jourerna har helt enkelt blivit utslängda av mannen, som ofta är snabb med att meddela Migrationsverket att relationen brutits och att kvinnans skäl för uppehållstillstånd därmed upphört. Kvinnojourerna kan till och med vittna om män som satt fruimport "i system": Dessa män ser till att avsluta relationen innan provotiden gått ut och inleder sedan en ny anknytningsrelation, som de avslutar på samma sätt. Läs mer om så kallad "serieimport" i avsnitt 5.

Som nämnts är huvudregeln vid ett brutet anknytningsförhållande att personen ska utvisas. Dock finns det i Utlänningslagen en skyddsbestämmelse som säger att om en anknytningsrelation avslutas främst på grund av våld kan sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd (UtlL 5 kap 16 §). Dock gör ett antal villkor kring våldet, beskrivna i lagens förarbeten, att få personer lyckas beviljas uppehållstillstånd på denna grund. Läs mer om detta i avsnitt 3.

3. LAGAR OCH REGELVERK I TEORI OCH PRAKTIK

De flesta importkvinnor som jourerna möter har som grund för vistelsen i Sverige beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning, medan några har kommit hit på turistvisum. De kvinnor som utsatts för våld i sin relation och inte vill återvända till sitt hemland kan ofta ansöka om att få stanna i Sverige på flera olika grunder. Dels kan omständigheten att anknytningsrelationen brutit på grund av våld utgöra skäl för fortsatt uppehållstillstånd. Dels kan förhållandena i kvinnornas hemländer – till exempel om det finns en hotbild mot kvinnan – utgöra asylskäl. I detta avsnitt redogörs främst för lagar och regelverk kring uppehållstillstånd på grund av anknytning. Bestämmelser angående asyl och turistvisum nämns kort. De lagparagrafer som nämns i texten finns i sin helhet i Bilaga 1.

Migrationsverket och migrationsdomstolarna

Migrationsverket är den myndighet som prövar ansökningar från personer som vill besöka eller flytta till Sverige. Migrationsverket lyder huvudsakligen under Justitiedepartementet. Regeringens och riksdagens riktlinjer för verksamheten finns uttryckta bland annat i det årliga regleringsbrevet till Migrationsverket.

Migrationsverket fattar beslut enligt bland annat utlänningslagen (2005:716). Verkets beslut kan överklagas till en av tre migrationsdomstolar. Dessa fungerar som delar av förvaltningsrätterna (tidigare länsrätterna) i Malmö, Göteborg och Stockholm. Sista instans är Migrationsöverdomstolen vid Kammarrätten i Stockholm. Migrationsöverdomstolens beslut är prejudicerande, det vill säga vägledande för Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas beslut i liknande ärenden.

År 2006 ändrades instansordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden. Migrationsdomstolens beslut i dessa ärenden hade tidigare kunnat överklagas till Utlänningsnämnden (UN), som var då var sista instans. 2006 lades Utlänningsnämnden ned och ersattes med migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen (syftet beskrevs som att öka rättssäkerheten). Nuvarande praxisbildande instans, Migrationsöverdomstolen, har ännu inte beslutat i något ärende som rör våld i Brustna anknytningsrelationer. Beslut i UN är därför fortfarande vägledande.

Utlänningslagen

Den 31 mars 2006 trädde den nya utlänningslagen, nedan UtlL, i kraft. En månad senare infördes en ändring av lagen⁵ i syfte att implementera EG-direktivet om rätt till familjeåterförening (prop. 2005/06:72 *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening*). Detta innebar viktiga förändringar för hanteringen kring uppehållstillstånd på grund av anknytning. Bland annat försvagades granskningen av förhållanden där parterna är gifta eller sambos. En proposition som hade stor betydelse för utformningen av UtlL, prop. 1999/2000:43 *Upphållstillstånd på grund av anknytning*, hade i motsats till direktivet stärkt möjligheten att granska referenspersonen⁶ och avslå ansökningar om det ansågs finnas risk för våld i relationen (se mer nedan).

Med lagens förarbeten avses prop. 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden* och prop. 2004/05:172 *Upphållstillstånd för tribunalvittnen* samt ovan nämnda prop. 1999/2000:43.

Upphållstillstånd på grund av anknytning

Bestämmelser kring uppehållstillstånd på grund av anknytning finns i UtlL 5 kapitel. Att söka uppehållstillstånd på grund av anknytning innebär att den sökande har familjeanknytning till en person, en *anknytningsperson* eller *referensperson*, som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. Både svenska och utländska medborgare kan vara referenspersoner.

⁵ Lag (2006:220) om ändring i utlänningslagen (2005:716)

⁶ Den person sökanden har anknytning till

Personer som är make eller sambo⁷ med någon som är bosatt i Sverige ska beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning (3 §). Personer som avser att gifta sig eller bli sambo med någon som bor i Sverige får beviljas uppehållstillstånd, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges (3 a §). Detta bedöms vid en prövning.

Vid en *seriositetsprövning* tittar man bland annat på att förhållandet har varat en tid, att parterna har träffats i viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra och ett gemensamt språk. Hänsyn tas också till om paret har gemensamma barn (prop. 1999/2000:43 s. 38). Vidare tas hänsyn till sedvänjor inom andra kulturer, till exempel arrangerade äktenskap. Om äktenskapet ingåtts med parternas fria samtycke kan uppehållstillstånd beviljas även om paret träffats i begränsad omfattning och saknar närmare kunskap om varandra (prop. s. 40). För beviskrav vid *seriositetsprövningen* framhålls i domar i Utlänningsnämnden (UN 384-00) och Migrationsöverdomstolen (MIG 2007:45) att det är sökande som ska göra sannolikt att förutsättningarna är uppfyllda.

För vad som avses med *särskilda skäl* se nedan.

För att uppnå förenlighet med familjeåterföreningsdirektivet (prop. 2005/06:72) togs år 2006 *seriositetsprövningen* och *prövningen* angående särskilda skäl bort för makar. En make har alltså rätt till uppehållstillstånd utan särskild prövning. Detta gäller oavsett hur länge äktenskapet varat. Då sambor likställs med makar undantas även de prövningarna. Drygt hälften av ansökningarna om uppehållstillstånd på grund av anknytning rör gifta personer.

I fall där den sökande är gift eller sambo med anknytningspersonen men paret inte stadigvarande⁸ sammanbott utomlands, så kallade *nyetablerade* eller *snabba anknytningar*, beviljas ett *tidsbegränsat uppehållstillstånd* (8 §). Som snabba anknytningar räknas också förhållanden där paret planerar att gifta sig eller bli sambo, varför uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 a § alltid är tidsbegränsade (8 §).

I denna paragraf (8 §) fastställs den sedan länge tillämpade principen om *uppskjuten invandring* – populärt kallad *tvåårsregeln* då tidsbegränsade uppehållstillstånd vanligtvis beviljas för två år. Om paret fortfarande lever tillsammans när denna provotid gått ut kan sökanden beviljas *permanent uppehållstillstånd* (16 §, se mer under *Brusten anknytning* nedan). Syftet med uppskjuten invandring beskrivs i prop. 1999/2000:43 som att förhindra missbruk av rätten till invandring. I propositionen poängteras dock att denna ordning inte får hindra att åtgärder vidtas för att så långt det är möjligt förhindra de negativa konsekvenserna av bestämmelsen, främst att kvinnor av rädsla för utvisning stannar kvar i anknytningsförhållanden där de misshandlas eller på andra sätt utsätts för allvarliga kränkningar (prop. s 53). Tidigare gavs normalt två tillstånd på vardera ett år innan permanent uppehållstillstånd beviljades, medan praxis idag alltså är ett tillstånd på två år (dock kan uppehållstillstånd beviljas även för kortare tid).

⁷ Makar är personer som ingått ett civilrättsligt giltigt äktenskap i Sverige. Sambor definieras enligt 1 § sambolagen (2003:376) som två personer som stadigvarande bor tillsammans i parförhållande och har gemensamt hushåll.

⁸ Med "stadigvarande" brukar i praktiken avses två år.

Nyligen infördes ett *försörjningskrav* på referenspersonen som innebär att uppehållstillstånd på grund av anknytning endast får beviljas om referenspersonen kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och sökanden (3 b §).

Särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd

I 17 § finns bestämmelser för i vilka situationer uppehållstillstånd får vägras. För sökande som inte är gifta eller sambo med referenspersonen (det vill säga de personer som avses i 3a §) ”skall det särskilt beaktas om utläningen eller utläningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid”.

Denna bestämmelse tillkom i den nya UtlL men motsvarande bedömning förutsattes även i 1989 års UtlL. I motivuttalanden till den gamla lagen hittar man resonemangen kring hur risken för våld ska bedömas. Här står att det inte är en uppgift för någon myndighet att värdera det lämpliga i en viss relation, att om prövningen ”skulle ha utgångspunkt i någondera partens moraliska och mänskliga kvaliteter skulle det med rätta kunna uppfattas som en orättmätig diskriminering” samt att omständigheten att en referensperson är kriminell eller har missbruksproblem inte räcker som skäl för att anta att sökande kan bli utsatt för våld (prop. 1994/95:179 *Ändringar i utlänningslagen (1989:529)* s. 41). Däremot framhålls i propositionen att det finns fall där referenspersonens bakgrund kan läggas till grund för bedömningen att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld i förhållandet, och att det om myndigheterna har kännedom om sådana förhållanden skulle te sig ”stötande” att bevilja uppehållstillstånd. Som exempel nämns situationer där män upprepade gånger inlett förhållanden med utländska kvinnor som de sedan kränkt eller misshandlat. I motiven till 2005 års UtlL poängterar regeringen att bestämmelsen i 17 § avser framför allt sådana fall, och att om det kommer fram att referenspersonen gjort sig skyldig till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott kan det i allmänhet antas att sökande eller dennes barn kan komma att fara illa (prop. 2004/05:170 s. 284). Mellan år 2000 och 2006 avslog Migrationsverket årligen 15-20 ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning på grunden att det ansågs finnas påtaglig risk för våld i förhållandet. För att kunna bedöma risken för våld och kränkning i förhållandet hade Migrationsverket möjlighet att i vissa anknytningsärenden göra slagningar i misstanke- och belastningsregistren beträffande referenspersonen. Denna möjlighet begränsades dock genom implementeringen av familjeåterföreningsdirektivet år 2006.

I 17 a § beskrivs ytterligare situationer där uppehållstillstånd får vägras. Exempel på skäl för avslag är om förhållandet anses vara ett skenförhållande (förhållandet har ingåtts enbart i syfte att ge sökanden uppehållstillstånd), månggifte (referenspersonen är gift eller sambo med någon annan) eller barnäktenskap (någon av makarna är under 18 år). Dessa avslagsgrunder gäller även gifta och sambos.

Familjeåterföreningsdirektivet

Som nämnts innebar införandet av familjeåterföreningsdirektivet i nya UtlL att seriositetsprövningen och prövningen angående särskilda skäl togs bort för personer som är gifta eller stadigvarande sammanbott utomlands med referenspersonen. Detta innebar bland annat att Migrationsverket idag inte längre har rätt att göra slagningar i misstanke- eller belastningsregistren på referenspersoner i dessa ärenden, eller kan avslå en ansökan

på den grunden att det finns en risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet.

Dessa omständigheter behandlas i en fråga till Migrationsverkets Etiska råd⁹ år 2006 (NRK 111-2006-7866):

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

I flera fall känner sökanden i utlandet inte till att referenspersonen i Sverige har dömts för brott. Bör Migrationsverket i en sådan situation informera sökanden om att referenspersonen har dömts för brott, om verket känner till den omständigheten, trots att detta enligt de nya reglerna inte ingår i verkets uppdrag?”

I sitt svar skriver Etiska rådet:

”Uppgifter om brottslighet som handläggaren fått genom andra ärenden och som inte framgår av sökandens akt bör aldrig vidarebefordras till sökanden. Om det av någon handling i sökandens akt framgår att referenspersonen tidigare har begått brott, kommer en sökande som på egen begäran tar del av sin akt att få kunskap om brottsligheten. Det uppkommer då inte något etiskt problem för handläggaren. Enligt rådets uppfattning bör en handläggare inte självmant berätta för sökanden om vad sökandens akt innehåller om referenspersonens brottslighet. Det bör bl.a. beaktas att sökanden kanske inte vill få veta detta.

I den mån det i sökandens akt finns ett utdrag ur belastningsregister, som utvisar att referenspersonen har begått brott av det slag som före lagändringen den 1 maj 2006 skulle ha utgjort skäl att avslå sökandens ansökan om uppehållstillstånd, är det enligt rådet etiskt försvarbart att erbjuda sökanden att ta del av akten och samtidigt upplysa om att det där finns ett utdrag ur belastningsregistret. Sökanden får då möjlighet att själv avgöra om han eller hon vill ta del av uppgifterna.”

Etiska rådet framhåller alltså att det är möjligt att informera den sökande om referenspersonens eventuella brottsbakgrund. För detta krävs dock dels att det framgår av sökandes akt att referenspersonen begått brott, dels att sökande själv begär att få se akten.

När det gäller vilken information som finns i akten handlar det enligt uppgift från Migrationsverket¹⁰ generellt om följande handlingar:

- Ansökan från sökanden och utredning med denne
- Utredning med referensperson (skriftlig och/eller muntlig)
- Utdrag från folkbokföringsregistret avseende referenspersonen

⁹ Etiska rådets uppdrag är att avge yttranden i frågor som rör utformningen av myndighetens verksamhet och som kan kräva etiska överväganden. Rådets medlemmar utses av regeringen.

¹⁰ E-post från Migrationsverkets presstjänst 2010-08-25

Därutöver kan det finnas tjänsteanteckningar, brev från sökanden och referenspersonen, tips och fullmakt.

Chanserna att denna dokumentation, i ärenden när sökandes och referenspersonen är gifta eller sambos, innehåller information om brottsliga gärningar av referenspersonen måste betraktas som små. I princip måste referenspersonen själv berättat detta under utredningen då Migrationsverket inte längre får göra slagningar i misstanke- och belastningsregister för gifta och sambos. Migrationsverket får bara göra en noggrannare utredning om det finns starka skäl att misstänka oegentligheter. Det är oklart hur sådana skäl ska komma fram utan att man gör just en noggrannare utredning – något av ett Moment 22. Vidare påtalar Migrationsverket att akten kan innehålla ”tips”. Om en tjänsteman får information om att en referensperson begått övergrepp mot en sökande upprättas en tjänsteanteckning om detta. Men anteckningen stannar i denna sökandes akt. Migrationsverket för inte register över referenspersoner, varför information om övergrepp i ett visst fall inte kan användas i andra ärenden.

När det gäller möjligheten att sökanden själv ska begära att få se akten – eller avskräckas av innehållet i den – är även denna liten. Erfarenheten visar att kvinnor i den här situationen tror på mannen, som kan ha berättat att han blivit falskt anklagad eller att han lämnat eventuellt brottsligt beteende bakom sig. Exempel på det senare finns i MIG 2008:41 där referenspersonen tidigare dömts för försök till dråp, misshandel och olaga hot mot närstående kvinnor. Här skedde en granskning av förhållandet då paret inte var gift och mannens bakgrund ansågs innebära en sådan risk för att sökande skulle fara illa i relationen att Migrationsverket avslag ansökan. Sökande överklagade och anförde att mannens brottslighet låg långt tillbaks i tiden och skedde under inverkan av alkohol och droger och att han blivit en annan människa. Migrationsöverdomstolen fastställde dock Migrationsverkets avslag.

Ett exempel på hur liknande omständigheter efter införandet av familjeåterföreningsdirektivet kan bedömas helt annorlunda om paret är gift hittas i en dom från migrationsdomstolen i Stockholm (UM 16850-10). En kvinna och hennes son hade ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man som nyligen blivit dömd för grov kvinnofridskränkning mot sin före detta fru. Efter en tillståndsprövning – paret var då inte gift – avslag Migrationsverket ansökan med motiveringen att det fanns risk att kvinnan skulle utsättas för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Kvinnan överklagade beslutet och anförde att mannen genomgått en kvinnofridskurs – samt att de gift sig. I och med äktenskapet fanns enligt migrationsdomstolen inte längre någon anledning att bedöma mannensandel vid tillståndsprövningen, och kvinnan och hennes son beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd. (Migrationsverket har överklagat domen.)

Brusten anknytning

Som nämnts kan kvinnor vars anknytningsförhållanden brutit på grund av våld ofta ansöka om uppehållstillstånd på flera olika grunder. Dels kan deras situation i Sverige vara sådan att de har rätt till fortsatt uppehållstillstånd, dels kan omständigheterna i hemlandet utgöra asylskäl.

Fortsatt uppehållstillstånd

I 16 § beskrivs bestämmelserna angående fortsatt uppehållstillstånd. En person som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får beviljas ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består. Om relationen upphör under prövotiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet är huvudregeln att sökande utvisas från Sverige. Undantag från huvudregeln kan beviljas om det finns "särskilda skäl" för detta. Dessa formuleras i paragrafens tredje stycke:

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

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

I prop. 1999/2000:43 (nedan prop.) preciseras och utvecklas rekvisiten i lagtexten:

Punkt 1: Utlänningen har särskild anknytning till Sverige

Särskild anknytning kan anses föreligga om sökanden har familjeanknytning till en annan person än referenspersonen eller har etablerats på arbetsmarknaden. En samlad bedömning görs av samtliga omständigheter som kan utgöra särskild anknytning. Bland annat vägs vistelsetid i landet in.

Punkt 2: Förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid

Det är särskilt denna punkt som avses när man pratar om att det finns en "skyddsgrund" för personer som utsatts för våld i sin anknytningsrelation. I denna paragraf beskrivs ju att om relationen upphört på grund av våld kan sökande beviljas fortsatt uppehållstillstånd. Men i praktiken nekas kvinnor uppehållstillstånd trots att de utsatts för våld i sin anknytningsrelation, ibland till och med efter att mannen fällts för detta våld (se fall 2 i avsnitt 5). Förklaringen till detta finns i de krav som formuleras i propositionen för att punkt 2 ska anses vara uppfylld.

För att förhållandet ska anses ha upphört främst på grund av våldet bör förhållandet ha upphört nära inpå det påstådda våldet. I propositionen står att den omständigheten att det har förflutit lång tid mellan övergreppen och förhållandets upphörande kan tala för att förhållandet upphört av någon annan orsak (prop. s. 55).

Vidare ställer man krav på graden av våld genom formuleringen att fortsatt uppehållstillstånd förutsätter allvarliga eller upprepade övergrepp. Regeringen anför i propositionen att "enstaka mindre allvarliga våldshandlingar inte i sig bör medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd" (prop. s. 54).

Utöver dessa två rekvisit formuleras i propositionen ytterligare två rekvisit som ej nämns i lagtexten. Dessa beskrivs som nödvändiga för att förhindra missbruk av rätten till invandring och handlar om att sammanboendet inte får ha varit helt kortvarigt och att det från början varit ska ha varit fråga om ett seriöst förhållande (prop. s. 54). När det gäller vad "helt kortvarigt" i praktiken innebär görs i propositionen inga vägledande uttalanden. I

UN 390-00 ansåg Utlänningsnämnden dock att fem månaders sammanboende var att betrakta som helt kortvarigt. (Se även fall 3 i avsnitt 5.)

Angående *beviskrav* framgår av propositionen att utlänningen inte behöver styrka men väl göra sannolikt att de påstådda våldshandlingarna eller kränkningarna inträffat. Regeringen framhåller att formella krav inte bör uppställas för prövningen men att bland annat polisanmälningar, läkarintyg och intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer bör kunna vara till ledning. Det bör även kunna komma ifråga att inhämta registerutdrag om referenspersonen (prop. s 54).

I propositionen finner man med andra ord en betydligt mer omfattande uppsättning krav än vad som framgår av lagtexten. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas enligt 16 § punkt 2 gäller i praktiken följande:

- Sökande eller dennes barn ska ha utsatts för våld/allvarliga kränkningar i relationen
- Våldet ska ha varit upprepat eller grovt
- Relationen ska ha upphört främst på grund av våldet
- Förhållandet bör ha avslutats i nära anslutning till våldet
- Sammanboendet ska inte ha varit helt kortvarigt
- Det ska från början ha varit fråga om ett seriöst förhållande
- Det ska ha gjorts sannolikt att övergreppen ägt rum

Det är inte svårt att förstå att det kan vara svårt att uppfylla samtliga dessa rekvisit. Ibland säger till och med det ena kravet emot ett annat: En indikator på att våldet ska anses som tillräckligt allvarligt är att kvinnan lämnat mannen i nära anslutning till våldshändelserna, men kravet på en längre tids sammanboende gör att hon kan nekas uppehållstillstånd om hon lämnar relationen för snabbt. Kvinnor som för att leva upp till sammanboendekravet stannar i relationen kan dock mötas av bedömningen att våldet inte kan ha varit särskilt allvarligt eftersom hon uppenbarligen kunnat stå ut med det.

Punkt 3: Andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd

Andra starka skäl kan anses föreligga bland annat om sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. I varje enskilt fall ska även en samlad bedömning av sökandens situation göras. I propositionen står att även om sökanden inte utsatts för så allvarliga kränkningar att uppehållstillstånd kan beviljas enbart på den grunden så kan ändå vid en samlad bedömning omständigheterna framstå som så ömmande att fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas. I propositionen står att man här bör väga in sökandes anknytning till hemlandet och vilka förhållanden denna kan vänta där – till exempel om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande (prop. s. 54). I propositionen står också att ju närmare tvåårsgränsen äktenskapet eller sammanboendet har kommit att vara, desto lägre krav bör ställas på tyngden av omständigheter av humanitär natur (prop. s. 53).

Trots de tydliggöranden som görs i förarbetena tycks det finnas ett betydande tolkningsutrymme vid bedömningen av ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning. Detta visas av att Migrationsverkets bedömning kan vara en helt annan än den som görs vid högre instanser. Flera exempel finns på att Migrationsverket gör en strängare bedömning än migrationsdomstolar och Utlänningsnämnden. I UM 14561-10 bedömer migrationsdomstolen, till skillnad från Migrationsverket, att sökanden uppfyller

kriterierna kring våld (punkt 2) och ändrar verkets avslag till ett beviljande av uppehållstillstånd. I UN 391-00 ändrade på liknande sätt Utlänningsnämnden Migrationsverkets avslagsbeslut då nämnden ansåg att sökande uppfyllde kraven gällande punkten "andra starka skäl" (punkt 3). Också i UN 390-00 beviljade Utlänningsnämnden sökande tillstånd enligt punkten om andra starka skäl, i motsats till Migrationsverket som gjort bedömningen att sökandes rädsla för repressalier från sin släkt vid ett återvändande var överdriven, samt att det våld hon anfört att maken utsatt henne för inte utgjorde skäl för uppehållstillstånd. Liknande omständigheter hittas i UN 418-00. Se även fall 1 i avsnitt 5.

Dessa fall visar inte nödvändigtvis på en generell skillnad mellan Migrationsverkets och högre instansers bedömning. Huruvida det föreligger en sådan skillnad skulle dock vara intressant att undersöka.

Asyl

Asyl är ett uppehållstillstånd som kan beviljas personer som definieras som flyktingar eller andra skyddsbehövande. Bestämmelser kring detta regleras i UtlL 4 kapitel (se Bilaga 1).

En *flykting* är en utlänning som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, politisk eller religiös uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp och inte kan få skydd från myndigheterna i hemlandet (1 §). Personer kan bedömas som *alternativt skyddsbehövande* eller *övrig skyddsbehövande* bland annat om de vid ett återvändande till hemlandet anses löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (2-2a §). En person som får statusförklaring som flykting eller skyddsbehövande beviljas permanent uppehållstillstånd eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller i minst tre år. I undantagsfall kan giltighetstiden begränsas, men tillståndet är aldrig kortare än ett år.

En del av de kvinnor som utsatts för våld i sin anknytningsrelation kommer från så kallade hederskulturer, där till exempel skilsmässor inte accepteras. Kvinnojourernas erfarenhet är att en del kvinnor redan innan flytten till Sverige hotats av sina familjer med att de kommer att förskjutas eller till och med dödas om de återvänder med ett brustet förhållande bakom sig. Att det i vissa länder finns kvinnojoursliknande verksamheter upplevs av kvinnorna inte som ett alternativ då dessa bara erbjuder en tillfällig lösning: De kan komma in på en kvinnojour men inte vidare därifrån. Enligt bestämmelserna i UtlL kan sådana omständigheter utgöra skäl för att bevilja asyl. I verkligheten avslås dock asylansökningar bland annat för att den hotbild kvinnan beskriver inte anses trovärdig eller för att kvinnan bedöms kunna få skydd av hemlandets myndigheter.

För en beskrivning av kvinnors svårigheter att beviljas asyl, samt en vägledning rörande genusperspektivet på asylrätten med utgångspunkt från internationell, europeisk och

svensk rätt, se handboken *Asylrätt, kön och politik. En handbok för jämställdhet och kvinnors rättigheter* av Maria Bexelius, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (2008).¹¹

Turistvisum

Ansökan om turistvisum, eller *visum för turistbesök*, görs vid en svensk ambassad och kan beviljas för maximalt tre månader per halvår.¹² Enligt regelverken ska en prövning av viseringsansökan omfatta kontroll av bland annat syftet med besöket, att sökande har giltigt pass, tillräckligt med pengar för vistelse och hemresa och en medicinsk reseförsäkring. När det gäller turistvisum behöver den sökande ange en referensperson i Sverige som lämnar in överensstämmande uppgifter om besöket. Ingen granskning av referenspersonens bakgrund sker utan det som främst bedöms är sökandes avhoppningsrisk. Enligt Migrationsverket får en mer restriktiv bedömning göras för sökande från länder "där avhoppet är många och där återtagande kan vara ett problem".¹³ För de flesta länder är praxis dock generös och det går oftast snabbt och enkelt att beviljas turistvisum.

Om den sökande vill förlänga sitt besök när turistvisumet gått ut kan han/hon ansöka om *uppehållstillstånd på grund av besök*. Detta tillstånd kan beviljas för upp till ett år men begränsas vanligtvis till tre månader. Ansökan ska göras vid ett personligt besök på Migrationsverket, men kontrollen är även här "svag". Det görs ingen vidare kontroll av sökandes motiv att stanna eller hur hans/hennes tillvaro i Sverige ser ut, utan man tittar på samma saker som vid ansökan om turistvisum. I praktiken behöver sökande bara styrka att han/hon inte kommer att ligga det svenska samhället till last ekonomiskt.

Nackdelen med den generösa hållningen kring turistvisum är att den kan utnyttjas av personer som inte är intresserade av besök som varar längre än sex månader. Detta har till exempel visat sig vara fallet med de män som satt fruimport i system, se avsnitt 5.

Kommentar

Enligt vad som beskrivits ovan kan man konstatera två saker med avseende på fruimport: *Dels* att det finns en diskrepans mellan den till synes generösa skyddsgrund (formulerad i UtL 5 kap. 16 §) för personer som utsatts för våld i sina anknytningsförhållanden och den betydligt hårdare bedömning som de facto görs utifrån förarbeten och prejudicerande domar. *Dels* att svensk lagstiftning och praxis under många år tagit hänsyn till kunskap om våld i anknytningsförhållanden och försökt stävja detta våld. Prop. 1999/2000:43 betonade på ett mycket tydligt sätt vikten av att förhindra att uppehållstillstånd beviljas i fall då det kan misstänkas att någon av parterna kommer att utsättas för våld och att en sådan riskbedömning förutsätter kontroll av referenspersonerna. Dock innebar 2006 års införande av EG-direktivet om familjeåterförening att dessa möjligheter togs bort för en stor grupp av de sökande. Idag görs inte en prövning av seriositeten för gifta eller sambos och risk för

¹¹ För information riktad direkt till asylsökande kvinnor, se broschyren "Är du kvinna eller flicka och söker asyl i Sverige?" som finns på tolv olika språk på Rådgivningsbyråns hemsida www.sweref.org/kvinnor.

¹² Ett visum är ett tillstånd för icke EU-medborgare att resa in i och vistas i Schengenområdet under högst tre månader per halvår. Visumansökningar prövas enligt EU:s Viseringskodex som från och med 5 april 2010 gäller som lag i Sverige.

¹³ Migrationsverkets hemsida: <http://www.migrationsverket.se/info/136.html> (2010-12-12)

våld är inte längre ett skäl för avslag. Tillsammans med de generösa reglerna kring turistvisum är därmed förutsättningarna goda för de män som ägnar sig åt fruiimport: Så länge de gifter sig, eller nöjer sig med att ha en viss kvinna här under ett halvår, kommer deras bakgrund – som kan rymma såväl våldsbrott som ett stort antal brutna anknytningsförhållanden – undgå granskning. En annan omständighet värd att beakta är skillnaden mellan Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas bedömningar i en del ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning.

Det har i detta avsnitt hänvisats till ett antal rättsfall. För en mer detaljerad bild av vilka konsekvenser dagens regelverk och praxis får för enskilda personer, se fallbeskrivningarna i avsnitt 5.

4. STATISTIK

Statistik från kvinnojourerna

Våren 2010 skickades en enkät till Roks då 78 kvinnojourer med frågor om deras erfarenheter av fruiimport under 2009. Enkäten var en uppföljning av fjolårets enkät i syfte att få fram en jämförelse mellan 2008 och 2009. Svaren ger följande information:

	2009	2008
Antal/andel jourer som inkom med statistik	73 st/94%	76 st/88%
Andel jourer som mött importkvinnor	80%	70%
Totalt antal importkvinnor som jourerna mött	552	515
Genomsnittligt antal importkvinnor per jour	7,6	6,8

Så gott som alla jourer (94%) inkom med statistik för 2009. Tillsammans kom kvinnojourerna i kontakt med 552 kvinnor som utsatts för fruiimport under 2009, jämfört med 515 kvinnor året innan. Det innebär att antalet importkvinnor som jourerna kom i kontakt med ökade med 7,2%. Det genomsnittliga antalet kvinnor per jour ökade från 6,8 till 7,6 och andelen jourer som mötte importkvinnor från 7 av 10 jourer år 2008 till 8 av 10 jourer 2009. Om ökningen beror på en faktisk ökning eller på att jourerna blivit bättre på att uppmärksamma den här gruppen kvinnor är naturligtvis svårt att säga enbart utifrån dessa siffror. Men många jourer anger att den här gruppen kvinnor varit lika stor eller vuxit under årens lopp. Fruiimport tycks med andra ord inte vara en tillfällig trend.

Männen

Uppgifter från kvinnojourerna visar att det bland de män som ägnar sig åt fruiimport både finns män med svensk bakgrund och utländsk bakgrund. Uppgifter för år 2009 visat att av de 38 jourer som mött mer än tre importkvinnor hade 35 jourer mött kvinnor vars män hade svensk bakgrund och 33 jourer mött kvinnor vars män hade utländsk bakgrund. 18 av jourerna uppgav att det var vanligast att kvinnorna hade en man med svensk bakgrund och 14 jourer att män med utländsk bakgrund var vanligast. Två jourer uppgav att det var lika vanligt att importkvinnorna hade män med svensk bakgrund och utländsk bakgrund.

Kvinnornas ursprungsland

2008 års siffror visade att några länder sticker ut när det gäller importkvinnornas hemländer: I topp låg Thailand varifrån mer än dubbelt så många kvinnor (36 st) kom jämfört med tvåan Ryssland (17 st). Därpå följde Irak, Iran och Filippinerna.

Även 2009 var Thailand det vanligaste ursprungslandet: Av de 53 jourer som svarade på frågan om vilket land flest kvinnor kommer från uppgav nära hälften (25 jourer) Thailand. 10 jourer angav Iran som vanligaste ursprungsland, 9 jourer Irak eller Ryssland.

Statistik från Migrationsverket

Uppehållstillstånd förkortas nedan UT.

Beviljade uppehållstillstånd

Migrationsverkets statistik för 2009¹⁴ visar att sammanlagt 102 449 uppehållstillstånd och uppehållsrätter¹⁵ beviljades under året. Av dessa utgjorde UT på grund av anknytning drygt en femtedel (22 599 st, 22,1%). Anknytningen betecknas som etablerad om paret är gift eller sambos samt stadigvarande har sammanbott utomlands, i annat fall kategoriseras den som en nyetablerad eller "snabb" anknytning.

UT på grund av anknytning 2009¹⁶	<u>Kvinnor</u>	<u>Män</u>	<u>Totalt</u>
Etablerad anknytning	1790	989	2779
Snabb anknytning	11906	7914	19820
<i>Totalt</i>	<i>13696</i>	<i>8903</i>	<i>22599</i>

De flesta anknytningstillstånden, 19 820 st eller 87,7%, rörde snabba anknytningar. Av dessa gick en viss majoritet, 11 906 eller 60,1 % till kvinnor.

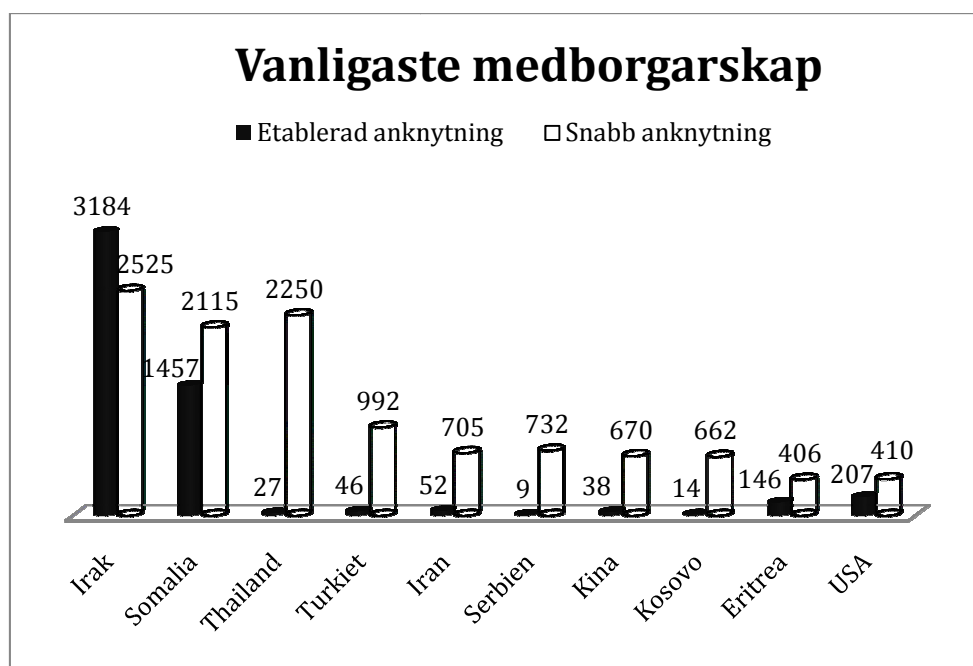
Ursprungsland

Om man tittar på vilka medborgarskap personer som beviljats UT på grund av anknytning har hamnar följande tio länder i topp (observera att denna statistik är inte könsuppdelad):

¹⁴ Migrationsverkets hemsida: <http://www.migrationsverket.se/info/790.html> (2010-11-30)

¹⁵ *Uppehållstillstånd* ges till icke EES-medborgare, så kallade tredjelandsmedborgare, medan *uppehållsrätt* ges till EES-medborgare. I tabellen ingår även registrerade uppehållsrätter.

¹⁶ Siffrorna omfattar enbart förstagångsansökningar, dvs. inte ansökningar om förlängningar.



Vid en jämförelse av de tre vanligaste länderna; Irak, Somalia och Thailand, framgår att förhållandet mellan etablerade och snabba anknytningar ser mycket olika ut. När det gäller Irak kategoriserades knappt hälften (2525 st, 44,2%) av relationerna som snabba. När det gäller Somalia är läget det omvända, där är en knapp majoritet (2115 st, 59,2%) av förhållandena snabba. Och när det gäller Thailand är läget helt annorlunda: Här är så gott som alla (2250 st, 98,8%) relationer snabba. Liknande förhållanden som för Thailand gäller för Turkiet, Iran, Serbien, Kina och Kosovo.

Fortsatt uppehållstillstånd grund av våld i anknytningsrelationen

Sedan 1 januari 2010 ska Migrationsverket redovisa statistik över de fall där sökande vid en ansökan om förlängning av uppehållstillstånd anför att de utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning i förhållandet (UtlL 5 kap 16 §). I augusti 2010 uppgav Migrationsverket¹⁷ att 18 beslut fattats i förlängningsärenden för kvinnor över 18 år där hot och våld prövats.

Beslut i förlängningsärenden kvinnor över 18 år	
Bifall - andra starka skäl (punkt 3)	5
Bifall - särskild anknytning till Sverige (punkt 1)	7
Bifall - våld/annan allvarlig kränkning (punkt 2)	5
Avslag - åberopat våld ej trovärdigt	0
Avslag - åberopat våld ej tillräckligt	1
Totalt antal beslut	18

Nästan alla kvinnor, 17 av 18, beviljades förlängning. I 5 fall var skälet för bifallet våld eller annan allvarlig kränkning (punkt 2). I övriga 12 fall beviljades uppehållstillstånd av andra starka skäl eller särskild anknytning till Sverige (punkt 1 och 3). Se avsnitt 3 för kriterierna för respektive punkter. En kvinna fick avslag på grund av att det åberopade våldet inte

¹⁷ E-post från Migrationsverkets presstjänst 2010-08-25

ansågs tillräckligt allvarligt eller upprepat. Värt att komma ihåg är dock att dessa 17 kvinnor inte är de enda kvinnor som utsatts för våld i anknytningsförhållande som fått stanna i Sverige då en del kan ha beviljats asyl.

Jämförelse

Under 2009 beviljades 11 906 kvinnor uppehållstillstånd på grund av anknytning i kategorin snabb anknytning. Under samma period kom Roks kvinnojourer i kontakt med 552 kvinnor som utsatts för våld i sina anknytningsförhållanden. Mellan januari och augusti 2010 hade Migrationsverket fattat 18 beslut i förlängningsärenden där hot och våld prövats. 17 av kvinnorna beviljades fortsatt uppehållstillstånd, i 5 av dessa fall var skälet för bifallet våld eller annan allvarlig kränkning i förhållandet.

5. FALLBESKRIVNINGAR

Nedan följer sex berättelser från kvinnor som sökt stöd och skydd på någon av Roks kvinnojourer på grund av att de utsatts för våld i sin anknytningsrelation. Tre av kvinnorna har haft en relation med en man med svensk bakgrund och tre med en man med utländsk bakgrund. En kvinna har idag beviljats permanent uppehållstillstånd (dock inte på grund av det våld hon utsattes för i relationen), en annan har jouten förlorat kontakten med. Övriga kvinnor har fått avslag på sin ansökan om fortsatt uppehållstillstånd eller asyl från Migrationsverket och befinner sig i en överklagandeprocess. Alla namn är ändrade och vissa detaljer har ändrats för att personerna inte ska kunna identifieras. I avsnittet beskrivs också ett fall av "serieimport", det vill säga där en man satt fruimport i system.

Flera av kvinnorna har ansökt om fortsatt uppehållstillstånd med hänvisning till UtL 5 kap 16 §, enligt vilken uppehållstillstånd får ges trots att anknytningsförhållandet brustit i fall där

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

I avsnitt 3 beskrevs kriterierna för dessa bestämmelser, samt vad som gäller för asyl.

TUT = Tidsbegränsat uppehållstillstånd

PUT = Permanent uppehållstillstånd

Fall 1: Arizou från Iran

Arizou bodde och arbetade i Iran där hon träffade Homan, en landsman som sen många år bodde i Sverige, när han var på besök i hemlandet. Paret gifte sig i Iran och flyttade därefter ihop i Sverige. Arizou hade då beviljats TUT på grund av anknytning.

Arizou berättar att hon tyckte om Homan när de träffades men att ett visst äktenskapsarrangemang från föräldrarnas sida också förekom. Då kvinnors möjligheter inom arbetslivet är starkt begränsade i Iran såg Arizou dessutom ett liv i Sverige som en chans till en bättre tillvaro. När de kom till Sverige förändrades dock Homan snabbt. Trots

att han hade det mycket gott ställt ekonomiskt fick Arizou ingen del av hans pengar, till exempel tvingades hon gå långa sträckor för att handla mat eller ta sig till sina lektioner i sfi (svenska för invandrare). Homan började också behandla Arizou illa, till en början i form av hot och kränkningar men snart även genom fysiskt och sexuellt våld av allt grövre slag. Arizou började tro att Homan var psykiskt sjuk och ville lämna honom, men var rädd för att återvända till Iran då hennes far och bröder hotat att döda henne om hon återvände som skild. Homans familj var dessutom högt uppsatt i den iranska regeringen och skulle göra det omöjligt för henne att skaffa arbete och försörjning i Iran.

När Arizou varit i Sverige i drygt ett år kom hon genom socialtjänsten till en kvinnojours skyddade boende efter att hon blivit svårt misshandlad av Homan och hamnat på sjukhus. Det var då ett halvår kvar av prövotiden på Arizous TUT. På inrådan från advokat sökte Arizou förutom uppehållstillstånd på grund av våldet i anknytningsrelationen (punkt 2) också asyl, baserat på den hotbild som fanns mot henne i Iran.

Eftersom Migrationsverket har försörjningsansvar under en asylprocess blev Arizou tvungen att flytta från jourens skyddade boende, som socialtjänsten bekostat, i samband med sin asylansökan. Migrationsverket betalar enbart för boende på verkets förläggningar, men då Arizou hört att dessa inte var säkra för ensamstående kvinnor vågade hon inte bo där. Hon bodde i stället hos en väninna i några månader, sedan lät jouren henne bo gratis på det skyddade boendet under ett halvår tills hon lyckades skaffa eget boende.

Migrationsverket avslag Arizous asylansökan då hon inte bedömdes uppfylla kriterierna för att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Verket ifrågasatte hotbilden mot henne: Dels ansågs det inte styrkt att familjen hotat henne, dels hänvisade man till en landrapportering som beskrev hedersmord som ytterst sällsynta i Iran och något som främst förekommer bland nomadfolk och på landsbygden (Arizou kom från en storstad). Migrationsverket avslag även Arizous ansökan om uppehållstillstånd då hon inte ansågs uppfylla kriterierna i 16 §. Våldsaspekten behandlades endast mycket kortfattat av Migrationsverket.

Arizou överklagade Migrationsverkets beslut. Även nästa instans, migrationsdomstolen, underkände hennes anspråk på att betraktas som flykting eller skyddsbehövande utifrån att den anförda hotbilden mot henne ansågs som överdriven. I domen står också att Arizou, om hon skulle uppleva sig som hotad, borde kunna få tillräckligt skydd av myndigheterna i hemlandet. Däremot ansåg domstolen att Arizou uppfyllde kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd enligt 16 § punkt 2. Arizou beviljades därmed PUT. Detta beslut överklagades dock av Migrationsverket som ansåg att hon fått tillståndet på felaktiga grunder. Migrationsöverdomstolen har beviljat prövningstillstånd och Arizou väntar nu på deras beslut som blir slutgiltigt.

Kvinnjourerna möter kvinnor i Arizous situation som väljer att gå tillbaka till mannen och "stå ut" tills prövotiden är till ända för att på det viset lättare beviljas PUT. Arizou var dock alldeles för rädd för Homan för att göra detta. Jouren var med Arizou på Migrationsverket när hon fick beskedet att hennes asylansökan avslagits. De reagerade på hur "hårt" och oempatiskt avslaget meddelades. Jouren uppfattar Arizou som en mycket ambitiös person som inte vill "ligga samhället till last" utan försörja och klara sig själv här. Jouren har fått

intrycket att hon inte berättat om allt våld Homan utsatte henne för på grund av skamkänslor. Arizou är övertygad om att hon kommer att dödas om hon återvänder till Iran.

Arizou har träffat en ny man som hon idag bor tillsammans med. Hon har avslutat sin sfi-utbildning och läser in gymnasiet för att kunna arbeta inom sitt yrkesområde. Omständigheten att Arizou har en ny relation förbättrar hennes chanser att vid Migrationsöverdomstolens prövning beviljas fortsatt uppehållstillstånd, då en sådan relation kan utgöra särskild anknytning enligt 16 § punkt 1.

Fall 2: Gloria från Filippinerna

Gloria kom till Sverige från Filippinerna för att arbeta som barnflicka hos en svensk familj. Hon skickade det mesta av sin lön till sin släkt i hemlandet. Efter ett tag bestämde sig Gloria för att dryga ut sina inkomster och började arbeta på ett litet privatföretag. Hon lärde känna Tord, mannen som ägde företaget, och de blev snart ett par och fick två barn.

Gloria berättar att Tord redan under den första graviditeten började utsätta henne för fysiskt våld. När barnen fötts riktade sig våldet även mot dem då han slet i Gloria eller kastade vassa föremål (bland annat saxar) på henne när hon höll dem i famnen. Tord tyckte att barnen tog för mycket av Glorias tid i anspråk och att hon istället skulle ägna sig åt arbetet på företaget. Han åkte med Gloria och barnen till Filippinerna och tvingade Gloria att lämna barnen hos en moster som levde under mycket fattiga förhållanden på den filippinska landsbygden.

Efter att Gloria svårt misshandlad hamnat på sjukhus polisanmäldes Tord och dömdes för misshandel och till behandling för alkoholproblem. Påföljden blev tio frivilliga behandlingstillfällen inom IDAP (han gick inte på dessa) och ett skadestånd på 15 000 kronor. För de pengarna åkte Gloria till Filippinerna och hämtade barnen. Tord ringde upprepade gånger till Försäkringskassan och sa att barnen lämnat landet, varför det tog lång tid innan barnbidrag och annat ekonomiskt stöd kunde betalas ut. Gloria befann sig i en svår ekonomisk situation då Tord ställt flera räkningar på henne som hon tvingades betala.

Gloria beviljades senare PUT, inte på grund av våldet – trots att Tord alltså fällts för misshandel – utan genom anknytningen till sina barn som var svenska medborgare (punkt 1). Gloria och Tord har idag gemensam vårdnad om barnen men Tords umgänge med dem är sporadiskt. Gloria har fått hjälp med bostad från sociala myndigheter och driver en städfirma. Tord har försökt polisanmäla henne med falska anklagelser om svartarbete.

Fall 3: Maria från Västafrika

Maria är en kvinna i 45-årsåldern som bodde i ett västafrikanskt land med sin tonåriga son och arbetade på kontor. Genom gemensamma bekanta träffade hon Emmanuel, en landsman som var på besök i hemlandet men bosatt i Sverige sen många år. Paret gifte sig i hemlandet och Maria fick TUT med två års prövotid på grund av anknytning.

Maria berättar att Emmanuel beskrev att han hade det gott ställt i Sverige och att de skulle få ett bra liv tillsammans där. Han lovade också att hennes son skulle kunna flytta till

Sverige när de ”kommit i ordning”. Väl i Sverige visade det sig dock att Emmanuel ekonomiska situation inte alls var så bra som han sagt och han ändrade sig beträffande att låta Marias son komma till Sverige. Han blev också besviken för att Maria inte blev gravid, trots hennes relativt höga ålder och att båda hade barn sedan tidigare. Det visade sig också att Emmanuel använde droger och han började snart utsätta Maria för grovt psykiskt, fysiskt och sexuellt våld. Maria ville inte åka tillbaka till hemlandet och hoppades fortfarande att kunna få hit sin son. Hon gick på sfi några gånger men mådde så dåligt på grund av problemen i sin relation att hon inte orkade fortsätta. Maria kom i kontakt med en religiös grupp som bedrev bibelstudier där hon blev aktiv.

Maria kom till kvinnojouren via socialjouren, efter att polis tillkallats i samband med att Emmanuel misshandlade henne. Maria bestämde sig för att lämna Emmanuel och sökte PUT med hänvisning till att förhållandet brustit på grund av våld (punkt 2). Det tog sex månader innan Maria tilldelades en handläggare på Migrationsverket.

Migrationsverket avslog Marias ansökan enligt punkt 2 då relationen med Emmanuel ansågs ha varit för kortvarig. Hon ansågs inte heller uppfylla kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd enligt punkt 1 eller 3. Marias advokat överklagade inte beslutet utan startade istället en asylprocess, baserat på att Maria genom sitt religiösa engagemang i Sverige skulle få problem att accepteras i sitt hemland.

När Maria övergick till att vara asylsökande slutade socialtjänsten betala hennes uppehälle på jouren. Maria lämnade då jouren efter att ha bott där i nio månader. När Maria lämnade jouren förlorade de kontakten med henne och de vet inte hur det har gått för henne.

Fall 4: Zhora från Nordafrika

Zhora bodde i ett nordafrikanskt land där hon arbetade som sömmerska. Hennes släkt levde efter strängt patriarkaliska traditioner. Zhora var mycket hårt hållen av sin familj. Bland annat misshandlades hon om hon pratat med ”fel” person eller tagit för lång tid på sig att ta sig hem från arbetet. Slakten arrangerade Zhoras äktenskap med en kusin, Hatem, som sedan många år bodde i Sverige. Zhora ville inte gifta sig med honom men hade ingen möjlighet att stoppa äktenskapet, inte ens efter att hon försökt begå självmord innan bröllopet. Zhora beviljades TUT i Sverige på grund av anknytning och flyttade ihop med Hatem.

Äktenskapet i Sverige blev mycket svårt för Zhora. Hatem isolerade henne i hemmet och utsatte henne för grovt psykiskt och fysiskt våld. Han hotade med att döda henne och att han kunde få henne utvisad till hemlandet där Zhoras släkt skulle straffa henne för det brustna äktenskapet. Zhora var mycket rädd för att återvända till sin familj som redan stämplat henne som en ”skamfläck” och försökte därför stå ut.

Zhora kom i kontakt med kvinnojouren efter att polis tillkallats i samband med att Hatem misshandlat henne. Händelsen polisanmälades men betraktades av polisen som ett familjegräl och ledde inte till åtal.

Efter Zhoras polisanmälan tvingade Hatem henne att kliva på ett plan till hemlandet utan returbiljett. Zhora vågade inte söka upp sin familj utan gömde sig hos en väninna tills hon

fick tag i en biljett tillbaka till Sverige. Där ringde hon Hatem och bad om rimliga förhållanden i äktenskapet men fick till svar att stryk väntade om hon skulle komma tillbaks.

Zhora flyttade till jourens skyddade boende. När det återstod ett halvår av prøvotiden på Zhoras TUT begärde Hatem skilsmässa. På inrådan från sitt juridiska ombud sökte Zhora asyl motiverat av hotbilden mot henne i hemlandet. Migrationsverket avlog Zhoras ansökan då hennes berättelse ansågs för "svag".

Zhora gick på stödsamtal på jouren. Till en början mådde hon mycket dåligt och var rädd för sin man, sin släkt och för att utvisas från Sverige. Jouren anser inte att Zhora fick ett gott stöd av sitt juridiska ombud; jouren fick hela tiden "ligga på" för att något skulle hända och ombudet tog över huvud taget inte upp våldsaspekten. Medan Zhora väntade på besked på sin asylansökan träffade hon en ny man. Mannen "lovade henne guld och gröna skogar" men när Zhora blev gravid försvann han. Zhora känner inte till hans hela namn eller var han finns och faderskapet har inte gått att fastställa.

Zhora överklagade Migrationsverkets avslagsbeslut. Hon har idag avslutat sin sfi-utbildning och pratar bra svenska. Hennes praktikplats på ett äldreboende har övergått i anställning och hon trivs mycket bra med sitt arbete. (Hon kan dock inte få fast anställning så länge hon bara har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.) Zhora bor tillsammans med sin bebis på kvinnojourens skyddade boende. Då faderskapet inte gått att fastställa är även bebisen asylsökande.

Zhora är övertygad om att hon inte kan få skydd i hemlandet och att hennes släkt kommer att döda både henne och barnet om hon återvänder dit. En sak som jouren uppfattar som problematiskt är att Zhora i Sverige aldrig fått en arabisktalande tolk från hemlandet. Detta har inneburit att många nyanser i Zhoras berättelse gått förlorade, vilket varit till hennes nackdel i processen med Migrationsverket.

Fall 5: Chang-Ngo från Kina

Chang-Ngo bodde i Kina med sin sjuåriga dotter. Hon fick kontakt med Axel via en kontaktannons hon lagt upp på Internet. Efter en tids mejlkontakt kom Axel för att hälsa på Chang-Ngo och hennes familj i Kina. Efter att Axel återvänt till Sverige fortsatte de att ha en tät kontakt och Axel kom tillbaks till Kina och paret gifte sig där. Några månader senare flyttade Chang-Ngo och hennes dotter till Sverige efter att ha beviljats TUT på grund av anknytning.

Chang-Ngo berättar att hon och hennes familj uppfattade Axel som en snäll och seriös man när han hälsade på i Kina. Axel berättade att han hade ett eget företag i Sverige och att Chang-Ngo och hennes dotter skulle få ett bra liv där. Men när de kom till Sverige förändrades Axel. Han "bestämde allt", hotade och trakasserade både Chang-Ngo och dottern och blev även fysiskt våldsam (bland annat klippte han av Chang-Ngos hår och tog stryppgrepp på henne). Han var också väldigt snål och klagade till exempel på hur mycket mat och varmvatten Chang-Ngo och dottern använde.

Eftersom Chang-Ngo och dottern kom till Sverige sent på våren hann de inte börja sfi eller skola innan sommaren. De tillbringade all tid på Axels gård där de arbetade med skogsarbete och de träffade sällan andra människor. Axel var i kontakt med flera myndigheter men berättade inte för Chang-Ngo vad dessa kontakter handlade om. Axel hotade ibland med att han kunde få Chang-Ngo och dottern utvisade.

Några månader efter ankomsten till Sverige sökte Chang-Ngo hjälp hos en granne efter att Axel misshandlat henne och kom på så vis i kontakt med sjukvård och polis. Axel polisanmälades och paret separerade. Axel kontaktade omedelbart Migrationsverket för att berätta om separationen. Migrationsverket upphävde uppehållstillstånden för Chang-Ngo och dottern och beslutade om utvisning. Chang-Ngo överklagade utvisningen, motiverat dels av sin anknytning till Sverige, dels av Axels våld och den pågående rättsprocessen kring detta. Hon väntar fortfarande på respons på sin överklagan. Tingsrätten dömde Axel till 10 månaders fängelse för misshandel, ofredande, överträdelse av besöksförbud samt grov kvinnofridskränkning. Axel förnekade samtliga åtalpunkter och överklagade domen. Detta ärende väntar för närvarande i hovrätten.

Chang-Ngo arbetar och läser svenska och dottern klarar sig bra i skolan. Chang-Ngo vill stanna i Sverige främst för dotterns skull, då hon tror att hennes framtidsutsikter är bättre här än i Kina.

Fall 6: Leena från f.d. Sovjet

Leena bodde i en f.d. Sovjetstat med sin tonåriga son. Via Internet fick hon kontakt med Peter. Peter kom och hälsade på Leena och hennes familj två gånger. Paret gifte sig i Leenas hemland och hon och sonen beviljades TUT på grund av anknytning.

Både Leena och hennes familj fick till en början ett mycket gott intryck av Peter. Han berättade att hade en stor gård och ett bra jobb och att Leena och hennes son skulle få ett bra liv med honom i Sverige. Leena tyckte om honom och trodde också att hon och sonen skulle få större möjligheter i Sverige än i hemlandet, som var odemokratiskt och fattigt. Peter hade mycket riktigt en gård i Sverige, men hans personlighet ändrades så fort Leena och sonen kommit hit. Han blev "elak" mot båda två och började snart utsätta Leena för fysiskt och sexuellt våld. (Bland annat hyrde han porrfilmer på ryska som han tvingade Leena att titta på innan han våldtog henne.) Det förekom också mycket hot då Peter sa att han kunde få Leena och sonen utvisade om de inte lydde honom. Senare visade det sig att Peter anmälts för misshandel av sin tidigare (svenska) fru.

Leena gick inte på sfi men hade andra kontakter utåt i samhället då hon drev ett litet företag. Hon sökte vid flera tillfällen hjälp hos grannar för Peters övergrepp och pratade även med en präst. En hantverkare blev vittne till en våldtäkt då han befann sig i huset när den pågick, men då han jobbade svart vågade han inte medverka till en polisanmälan. Leena kom i kontakt med kvinnojouren när hon berättat för en av sina kunder om våldet. Denna man ringde kvinnojouren och skjutsade Leena och sonen dit. Leena hade då varit i Sverige i omkring ett år. Leena polisanmälde Peter, brottsrubriceringen var till en början grov kvinnofridskränkning men när det framkom att hon utsatts för upprepade våldtäkter tillkom denna brottsrubricering. Grannar och prästen vittnade men eftersom Peter nekade ansågs ord stod mot ord, varpå förundersökningen lades ner. Leenas advokat sa till Leena

att hon borde uppsökt läkare efter övergreppen för att styrka våldtäkterna. Advokaten kände till att Leena vid övergreppen befann sig på en gård tre mil från närmaste ort, inte hade körkort och inte kunde prata svenska.

Leena flyttade från Peter. I förhoppning att beviljas PUT försökte hon dra ut på skilsmässan, vilket dock inte fungerade då Leena behövde försörjningsstöd från socialtjänsten. Socialtjänsten, som informerats om omständigheterna, vidmakthöll att så länge hon var gift med Peter hade han försörjningsansvar för henne. Leena gick med på skilsmässa och fick en lägenhet genom kommunen, dock på samma lilla ort där Peter bodde. Det tog inte lång tid innan Peter sökte upp Leena. Han föreslog att hon skulle komma hem till honom en gång i veckan för att städa och ha sex med honom. I utbyte skulle han inte skilja sig från henne och hon och sonen kunde därmed stanna i Sverige. Leena accepterade inte detta. Skilsmässan gick igenom innan prövotiden på Leenas och sonens TUT var till ända.

Leena ansökte om uppehållsrätt samt uppehålls- och arbetstillstånd. Som skäl för uppehållsrätt hänvisade hon till sin verksamhet som egen företagare, och den svåra situation hon och hennes son skulle hamna i vid ett eventuellt återvändande till hemlandet. Som skäl för fortsatt uppehållstillstånd anförde hon både sin etablering på arbetsmarknaden (punkt 1) och det våld hon utsatts för av Peter i form av misshandel och våldtäkter (punkt 2). Migrationsverket avslag ansökan. Leena överklagade och ärendet togs upp i migrationsdomstolen. Även domstolen avslag dock Leenas ansökan. Dels ansågs inte Leena ha visat att hon bedrev näringsverksamhet i den utsträckning som krävs för att beviljas uppehållsrätt på denna grund, eller att förhållandena vid ett återvändande skulle bli särskilt svåra. Dels ansågs hennes anknytning till arbetsmarknaden och landet i allmänhet för svag. I domen behandlas våldsaspekten knappast alls. Domstolen anför bara att Leena "inte gjort sannolikt att bibehållen uppehållsrätt är befogad med hänsyn till särskilt svåra omständigheter i förhållandet". Domstolen ansågs inte heller att några synnerligen ömmande omständigheter framkommit (punkt 3).

Leena har överklagat domen till Migrationsöverdomstolen, hennes advokat tror dock att chanserna att beviljas prövningstillstånd är små.

Serieimport

Många kvinnojourer vittnar om att flera importkvinnor som söker stöd på jouten visar sig ha haft en anknytningsrelation med samma man. Mannen avslutar relationen innan kvinnan beviljats permanent uppehållstillstånd och inleder kort därpå en relation med en ny kvinna, ofta från samma land som den förra, och avslutar denna relation på samma sätt. Det tycks alltså finnas män som satt fruimport "i system".

Så här berättar en jour om en serieimporterande man – "Jan". Jan har under 15 års tid "importerat" sammanlagt 12 kvinnor från sydostasiatiska länder. Flera av dem har sökt stöd på kvinnojourer efter att ha blivit utsatta för psykiskt, fysiskt och sexuellt våld av Jan. De flesta av kvinnorna har idag lämnat Sverige.

"Jan är en man i 60-årsåldern med svensk bakgrund. Han bor på en liten ort där han utövar ett statusyrke. Efter separation från sin andra (svenska) fru ville han, enligt uppgift han senare lämnade till tingsrätten, inte vara tillsammans med en svensk kvinna igen. Via en

kontaktförmedling på Internet kom Jan i kontakt med kvinnor från Sydostasien, som kom till Sverige och bodde med honom. Kvinnorna, sammanlagt sex stycken, kom till Sverige på turistvisum och åkte eller skickades hem efter max ett halvår, varpå Jan tog hit nästa kvinna.

Grannar och kvinnojouren, där några av kvinnorna hamnade, vittnar om att Jan betedde sig "hemskt" mot kvinnorna. Han krävde ständig uppsättning och utsatte dem för misshandel och sexuella övergrepp. En av kvinnorna flydde från hemmet efter att Jan misshandlat henne svårt. Hon låg länge på sjukhus för sina skador och beviljades senare permanent uppehållstillstånd.

Jan tog hit ännu en kvinna från Sydostasien på turistvisum och gifte sig med henne. Paret fick ett barn. Jan misshandlade även denna kvinna och hon bodde länge på kvinnojouren dit grannar hjälpt henne. Kvinnan polisanmälde mannen och jouren hjälpte henne till läkare för att dokumentera skadorna. Läkaren, en god vän till Jan, sa att han inte såg några skador och att "blåmärken inte syns på mörk hud". Kvinnans anmälan ledde till rättegång och mannen dömdes för misshandel.

Jan importerade ytterligare en kvinna från Sydostasien och flyttade till annan ort. Han gifte sig med henne och hon blev gravid. Jouren fick kännedom om detta genom att Mödravården träffat kvinnan och förstod att allt inte stod rätt till. De kände också till att Jan dömts för misshandel av sin tidigare hustru. Mödravården vände sig till jouren för att berätta att kvinnan kunde befinna sig i en farlig situation och frågade om det var något de kunde göra. Jouren ordnade så att två av Jans tidigare importkvinnor träffade den nya kvinnan för att berätta vad de och flera andra kvinnor utsatts för av Jan, men hon ville inte tro på dem. Kvinnan bor idag tillsammans med Jan."

I avsnitt 3 beskrevs regelverken kring ansökningar om uppehållstillstånd och visum. Idag prövas varken seriositeten eller särskilda skäl i anknytningsärenden där sökanden är gift eller sambo med referenspersonen. Vid ansökan om visum granskas inte referenspersonen över huvud taget. Referenspersonens bakgrund – som kan innehålla såväl Brustna anknytningsrelationer som domar för våld mot närstående – saknar därmed betydelse för om uppehållstillstånd/visum ska beviljas. Detta möjliggör situationer liknande som den som beskrivs i fallet med Jan ovan: Att en och samma man tar hit kvinna efter kvinna som han utsätter för övergrepp. Med rådande praxis är möjligheterna att "komma åt" personer som på detta sätt satt fruiimport i system mycket små. Männens kan självfallet dömas för de övergrepp de begått mot en enskild kvinna, men inte ens faktumet att en person har dömts för våld i tidigare anknytningsförhållanden är ett skäl för avslag på ansökan om uppehållstillstånd när det gäller gifta eller sambos.

6. DISKUSSION OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG

Kvinnors migration

För att kunna lösa problemen kring fruibort behöver man först och främst förstå hur och varför denna företeelse har uppstått. Detta förutsätter en viss kunskap om *migration*. Kvinnors migration har ökat under de senaste decennierna, och deras migration går liksom övrig migration från världens fattiga till rika områden. Drivkraften är ofta bättre levnadsförhållanden i form av höjd levnadsstandard och fler arbetstillfällen. En form av migration som är vanligast bland kvinnor är så kallad äktenskapsmigration. Att flytta till ett nytt land innebär ofta flera slags kulturkrockar. Till exempel kommer många kvinnor som flyttar till Sverige på grund av relationer med svenska män från länder med en – med svenska mått mätt – traditionell syn på män och kvinnor, där mannen ses som familjens överhuvud och ekonomiska försörjare medan kvinnan ansvarar för hem och barn (och i vissa länder även för att äktenskapet ska hålla).

Dessa båda omständigheter – att kvinnor söker sig till västerländska länder och att de kommer från länder med en traditionell syn på mäns och kvinnors ansvarsområden – faller i god jord hos de svenska män som inte är intresserade av rådande västerländska ideal om kvinnors och mäns jämställda deltagande inom bland annat familjeliv och arbetsmarknad. Det finns med andra ord en ömsesidig efterfrågan på den här typen av relationer, något som en oräknelig mängd kontaktförmedlingar tagit fasta på. Via tryckta kataloger (upphovet till begreppet "postorderfru") och Internetsidor presenteras "asiatiska" kvinnor för västerländska män som omhändertagande, unga, fattiga och oskyldiga.

Forskning kring migration har identifierat ett antal faktorer som främjar en persons integrationsprocess. Arbete beskrivs ofta som det naturligaste sättet att komma in i ett samhälle. Tillgången till en primärgrupp – familjemedlemmar, nära vänner – är en annan viktig faktor för integration. Vidare nämns aktivt deltagande i föreningsliv, utbildning, bra boendeform, språkkunskaper och medborgarskap som integrationsfrämjande faktorer. Sist men inte minst är viljan att integreras av stor betydelse.

Att integreras i ett samhälle är en krävande process som även när omständigheterna är goda inte alltid lyckas. Det är därför inte svårt att förstå att en persons integration riskerar att misslyckas när den aktivt motarbetas. Många av de kvinnor som hamnar på kvinnojourerna för att de utsatts för våld i sin anknytningsrelation har genom mannens kontroll hindrats från att etablera sig på olika samhällsliga områden. Möjligheterna för dessa kvinnor att skapa den anknytning till Sverige som ofta krävs för att vid ett brustet anknytningsförhållande få stanna i landet är därmed små. Vid bedömningen av dessa kvinnors anknytning till samhället tas i praktiken liten hänsyn till vilka möjligheter som de de facto haft av skaffa en sådan.

Det här är en bakgrund både till att fruibort uppstår och att många av kvinnorna som utsatts för detta utvisas när relationen upphör.

Problembeskrivning

Rapporten har beskrivit den utsatta situation som kvinnor som söker uppehållstillstånd på grund av anknytning och utsätts för våld i sin anknytningsrelation kan hamna i. Problemen är flera men kan sammanfattas som *brist på granskning och information i samband med ansökan, tvåårsregeln och orimligt stränga krav för fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning.*

1. Bristande granskning vid tillståndsbedömning

Idag beviljas många uppehållstillstånd på grund av anknytning på "osäker grund" då seriositetsprövningen och prövningen av särskilda skäl plockats bort för gifta och sambos – en typ av relationer som utgör drygt hälften av alla anknytningsärenden. Att granskningen på detta sätt försvagats innebär att referenspersonen kan ha begått brott som tidigare skulle inneburit att ansökan avslogs på grund av risk för att sökande eller dennes barn skulle utsättas för våld. Det här kan naturligtvis utnyttjas av referenspersoner som inte vill bli närmare granskade: De ser helt enkelt till att gifta sig innan ansökan. Avgörandet UM 16850-10 är ett exempel på detta: Här beviljades sökande uppehållstillstånd efter att paret gift sig, trots att ansökan tidigare (innan paret gift sig) avslagits med hänsyn till referenspersonens grova våldsbrott. Äktenskap fungerar idag närmast som en fribiljett till uppehållstillstånd.

Frågan om sökandes skyddsbehov kontra referenspersonens integritet diskuterades i prop. 1999/2000:43. Man kom då fram till att den senare vägde lättare än sökandes skyddsbehov. Genom att göra rutinmässiga slagningar i misstanke- och brottsregister ansåg man kunna undvika att enskilda individer kände sig utpekade eller misstänkliggjorda. Men denna ordning kastades över ända år 2006 då EG-direktivet om familjeåterförening implementerades i utlänningslagen. Idag får Migrationsverket inte granska referenspersoners eventuellt brottsliga bakgrund och risken för våld prövas över huvud taget inte i ärenden för gifta och sambos. Detta innebär ett dåligt förebyggande skydd av sökanden, något som tydligast visas genom fenomenet med serieimport där en och samma man kan ta hit kvinna efter kvinna trots att han utsätter dem för övergrepp.

Att övergrepp kan sättas i system på det sätt som fallet är när det gäller serieimport är orimligt. Möjligheten att införa någon form av begränsning när det gäller hur många gånger en person kan fungera som referensperson inom korta tidsperioder måste diskuteras.

Migrationsverket kan enligt UtlL 5 kap 17 § avslå en ansökan om uppehållstillstånd bland annat om det rör sig om ett skenförhållande. Denna grund för avslag gäller även för gifta personer. Enligt Migrationsverket kan misstankar om att det rör sig om ett skenförhållande uppkomma om en person förekommer som referensperson gång på gång och verket kan då utreda även gifta par närmare. Möjligheten att närmare granska förhållanden där referenspersonen förekommit som sådan tidigare tycks alltså innebära en möjlighet att "komma åt" serieimport. Frågan är dock hur Migrationsverkets handläggare ska få information om att den aktuella referenspersonen haft flera tidigare anknytningsförhållanden då verket inte för register över referenspersoner. De så kallade "tips" som enligt Migrationsverket kan finnas om en referensperson stannar i den aktuella sökandes akt och kopplas inte ihop med andra ärenden.

Vidare har rapporten visat att den så gott som ickeexisterande kontrollen av referenspersonen i visumärenden gör det möjligt för en och samma man att halvårsvis "ta hit" kvinna efter kvinna, trots att han utsätter dem för övergrepp. Idag ifrågasätts inte någonstans varför en ung thailändsk kvinna vill turista i Sverige i november och bo hos en tjugo år äldre manlig "vän" som betalar hennes omkostnader. Det här blir en gräddfil för män som gärna ser att kvinnan åker hem efter några månader.

2. Bristande information till sökande

Kvinnojourernas erfarenhet visar att kvinnor som utsatts för frumport ofta är okunniga om vilka rättigheter de har i Sverige. I flera fall är det först när kvinnorna kommer till jouren som de får veta att övergreppen de utsatts för i anknytningsrelationen utgör brottsliga gärningar. En anledning till detta är att dessa kvinnor inte alltid fått ens basal information från myndighetshåll om vad som gäller i Sverige. Personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning omfattas till exempel inte av det introduktionspaket som asylsökande får ta del av. De informationsinsatser som kan nå dessa kvinnor är sfi, men dels har på många håll i landet denna utbildning begränsats till att bestå enbart av språkutbildning, dels är den inte obligatorisk. Flera av de importkvinnor som kvinnojourerna möter har inte gått på sfi. Dessutom vittnar många importkvinnor om att deras män medvetet hindrar dem från att få information på andra sätt, till exempel genom att förvärvsarbeta eller utveckla sociala nätverk. Undanhållande av information är en härskarteknik som när det gäller kvinnor som är nya i landet kan få förödande konsekvenser: I tron att mannen kan få henne utvisad, att han har rätt att göra vad han vill med henne, att ingen kommer tro på henne etc. stannar kvinnor i förhållanden där de utsätts för allvarliga övergrepp. En omständighet som underlättar denna typ av informationsblockerande är att det i samband med att en ansökan om uppehållstillstånd inleds ofta upprättas en fullmakt genom vilken referenspersonen får rätt att föra sökandes talan i kontakten med Migrationsverket. Det saknas helt förståelse för att detta kan missbrukas.

Genom att kvinnorna inte har en självständig kontakt med myndigheter eller övriga samhället får mannen fritt spelrum att förse henne med den information han själv anser lämplig.

En annan typ av information är den som sökande får om referenspersonen vid ansökan. Ibland kan en handläggare på Migrationsverket känna till att en referensperson begått våldsbrott mot tidigare närstående kvinnor eller har flera anknytningsförhållandena som avslutats på grund av våld bakom sig. Migrationsverkets etiska råd menar dock att handläggaren aldrig självmant bör vidarebefordra uppgifter till sökanden om referenspersonens brottslighet som inte framgår av sökandens akt. Däremot kan en sökande som själv begär det få ta del av akten. Som visats i rapporten är dock chanserna att akten ska rymma uppgifter om referenspersonens brottslighet små.

3. Tvåårsregeln

Tvåårsregelns främsta syfte är att förhindra att personer beviljas uppehållstillstånd genom skenäktenskap. Dock är följande scenario fullt möjligt idag: Två personer ingår en fingerad relation och utlänningen beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vid prövotidens slut intygar parterna förhållandets riktighet varpå utlänningen beviljas permanent

uppehållstillstånd. Kort därpå skiljer sig paret. I denna rapport diskuteras inte huruvida detta är acceptabelt eller inte, men scenariot är ett bevis på att tvåårsregeln inte fungerar. Ännu enklare har det blivit att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning sedan 2006 då seriositetsprövningen och prövning av särskilda skäl togs bort för gifta par i och med införandet av familjeåterföreningsdirektivet. Att tvåårsregeln inte fyller sitt syfte är ett faktum som erkänts av samtliga riksdagspartier (åtminstone innan riksdagsvalet 2010). Än värre är att bestämmelsen dessutom visat sig kunna utnyttjas av samvetslösa personer för att begå övergrepp i anknytningsrelationer. Fruimporten och speciellt serieimport är exempel på detta. Ofta tvingas kvinnor i dessa anknytningsrelationer in i utpressningsliknande situationer: För de som inte vill eller kan återvända till sina hemländer, vilket fallet många gånger är, framstår den bästa möjligheten som att stanna kvar i relationen trots övergrepp i förhoppningen att beviljas permanent uppehållstillstånd. Detta kan inte ha varit lagstiftarens avsikt. Någon form av kontroll av anknytningsrelationer bör göras (se åtgärd 1) men lagstiftningen ska inte medföra att personer systematiskt tvingas stå ut med våld och kränkningar i två år.

4. Orimliga krav för fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning

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

Vad gäller beviskrav står i utlänningslagens förarbeten att utlännningen inte behöver styrka men väl göra sannolikt att de påstådda våldshandlingarna eller kränkningarna inträffat. Polisanmälningar, läkarintyg, intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer är sådant som enligt förarbetena kan vara till ledning för bedömningen (prop. 1999/2000:43 s. 54). Detta tycks åtminstone delvis vittna om en insikt om att det när det gäller övergrepp i hemmet sällan går att anskaffa sådana bevis som teknisk bevisning eller åsyna vittnen: Få kvinnor som utsatts för våld av sin partner polisanmäler eller uppsöker läkare, medan de oftare kommer i kontakt med sociala myndigheter eller kvinnojourer. Men i praktiken räcker sällan sådana intyg till. "Ord står mot ord" och "brott kan ej styrkas" är fraser som många kvinnojourer hört till leda. I avsnitt 5 (fall 6) såg vi att Leenas advokat påtalade att hon borde ha dokumenterat sina skador på sjukhus omedelbart efter att hon våldtagits, trots att Leena då befann sig ensam med förövaren i en stuga flera mil från närmaste ort och vare sig hade körkort eller kunde prata svenska. Sådana händelser visar på mycket dålig förståelse både för relationsvåld generellt och för den enskilda kvinnans situation.

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

(Svårigheterna för kvinnor att beviljas asyl behandlas inte i denna rapport men är också en fråga som måste diskuteras.)

Att en anknytningsrelation avslutats på grund av våld är inte det enda skälet för att en sökande kan beviljas uppehållstillstånd enligt UtlL 5 kap 16 §. Andra omständigheter som kan utgöra giltiga skäl är att sökanden har särskild anknytning till Sverige eller att andra starka skäl föreligger. Av de 18 beslut som Migrationsverket fattat i förlängningsärenden där våld prövats mellan januari och augusti 2010 utgjorde sådana omständigheter grund för tillståndsbeviljning i 12 fall. Man ska dock ha i åtanke att det för importkvinnor är svårt även att leva upp till kravet på anknytning i form av etablering på arbetsmarknaden eller en annan relation. Som beskrevs under rubriken *Kvinnors migration* ovan har dessa kvinnor ofta haft små möjligheter att integreras i samhället då mannen motarbetat detta.

Man kan också ifrågasätta varför det i lagstiftningen ställs krav på att kränkningarna ska ha varit grova eller upprepade. Signalen lagstiftaren sänder ut är att just denna grupp kvinnor bör acceptera "enstaka eller mindre allvarliga våldshandlingar" (prop. 54).

Även om den bedömning som görs av Migrationsverket och migrationsdomstolarna i många fall kan tyckas sträng är den generellt sett korrekt enligt lagstiftning och andra regelverk. Det kan dock diskuteras varför Migrationsverket i flera fall gör en strängare bedömning än högre instanser när det gäller ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning. Det stora problemet är emellertid att lagstiftningen innehåller allvarliga brister. Det finns idag helt enkelt knappast några lagmässiga hinder för män som satt övergrepp mot utländska kvinnor i system. För de allra flesta framstår detta som upprörande och något som måste motarbetas. Men hur gör man det?

Aktuell situation

Problemen som omgärdar anknytningsförhållanden är kända sen länge i Sverige. Som rapporten visat har kunskap om dessa länge beaktats inom såväl lagstiftningen som dess tillämpning (se till exempel utlänningslagens förarbeten prop. 1999/2000:43 och avgörandet MIG 2008:41). Införandet av familjåterföreningsdirektivet slog dock undan benen för mycket av det skydd som tidigare funnits för sökande i form av avslag på ansökan om uppehållstillstånd i fall där det ansågs finnas risk för våld i relationen.

Det har också föreslagits åtgärder för att förhindra att kvinnor på grund av okunskap om sina rättigheter stannar i relationer där de utsätts för övergrepp. Våren 2010 föreslog utredningen SOU 2010:37 *Sverige för nyanlända utanför flyktningmottagandet* att anhöriginvandrare skulle inkluderas i den grupp som ska få obligatorisk samhällsorientering enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Syftet med samhällsorienteringen är att förbättra nyanländas chanser till delaktighet och jämlikhet och utbildningen ska bland annat innehålla information om den enskildes rättigheter och skyldigheter, hur samhället är organiserat och praktiskt

vardagsliv.¹⁸ SOU:n lyfter särskilt behovet av samhällsorientering för personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning (SOU 2010:37 s. 26). Utredningen har varit ute på remiss och under år 2011 kommer en proposition som bygger på utredningen tas fram. I budgetpropositionen för 2011 har regeringen beräknat 40 miljoner för ändamålet att utöka målgruppen för samhällsorientering.¹⁹

Satsningen på att utöka informationen till anhöriginvandrare är ett steg i rätt riktning när det gäller att få bukt med problemen kring frumimport. Men överlag görs påfallande lite när det gäller konkret problemlösning. Såväl politiker som Migrationsverket uttalar att den nuvarande situationen där människor far illa är oacceptabel, men diskussionen har länge stått och stampat i vem som har mandat att lösa problemen. Migrationsverkets linje är att de gör vad de kan göra utifrån de riktlinjer de har i form av lagstiftning, förarbeten, prejudicerande domar och regeringens regleringsbrev. De är tydliga med att de, för att kunna göra andra bedömningar, behöver nya underlag från politikerna. Från regeringshåll anses däremot Migrationsverket ha ett handlingsutrymme: De menar bland annat att bestämmelserna kring tvåårsregeln är bra men praxis fel. (Åsikten att tvåårsregeln i sig är problematisk finns dock representerad hos Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Socialdemokraterna.) Medan denna pajkastning pågår är läget status quo. Det är med andra ord dags för konkreta åtgärder! Av det som beskrivits i denna rapport framgår att det här är ett problem med många bottenar, det kan inte lösas genom en enda åtgärd. Men om viljan finns kan ett flertal – och i många fall enkla – åtgärder för att förändra den nuvarande situationen genomföras.

Roks åtgärdsförslag

Det övergripande målet är att *förbättra skyddet för personer som söker och lever med tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av anknytning*. Detta innebär två typer av åtgärder: *Dels preventiva* – man måste i största möjliga mån undvika att kvinnor hamnar i ett förhållande där de utsätts för våld. *Dels måste skyddet till de kvinnor som ändå drabbas förbättras*. Med anledning av vad som anförts ovan föreslår Roks följande åtgärder:

- 1. Bättre granskning vid tillståndsbedömning**
- 2. Tydlig information till sökande**
- 3. Avskaffa tvåårsregeln**
- 4. Rimliga krav för fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning**

1. Bättre granskning vid tillståndsbedömning

Att seriositetsprövningen och prövningen av särskilda skäl plockats bort för gifta och sambos är ett faktum man inte kan ändra. Däremot kan underlaget för bedömningen vid såväl anknytnings- som visumärenden förbättras.

Enligt UtlL 5 kap 17 a § får uppehållstillstånd nekas om det är frågan om ett skenförhållande. Även äktenskap kan vara skenförhållanden och får därmed granskas. Det bör därför vara standard att *även äktenskap och samboförhållanden granskas särskilt i syfte att*

¹⁸ "Ny politik för nyanländas etablering i Sverige", faktablad från integrations- och jämställdhetsdepartementet oktober 2010

¹⁹ Prop. 2010/11:1 Budgetpropositionen för år 2011, Utgiftsområde 13 s. 24

utreda risken för skenförhållande. Enligt Migrationsverket är ett tecken på skenförhållande att en och samma referensperson förekommer gång på gång. För att kunna få fram och använda information om detta är det rimligt att *föra register över referenspersoner* eller på något annat sätt göra uppgifter om en viss referensperson användningsbara i alla ärenden där personen förekommer. En annan indikator på att ett förhållande ingåtts enbart för att sökande ska beviljas uppehållstillstånd kan vara att äktenskapet ingåtts i nära anslutning till ansökan. I syfte att utreda risken för skenförhållanden bör därför *nyligen ingångna äktenskap granskas särskilt*. Bestämmelsen i 17 a § innebär med andra ord en möjlighet att ”komma runt” regeln om att gifta/sambos inte granskas i en särskild prövning.

När Migrationsverket beviljat ett uppehållstillstånd borde det ligga i verkets intresse att följa upp riktigheten i sitt beslut. Detta kan göras i form av *löpande granskning under prövotiden* för det tidsbegränsade uppehållstillståndet. Granskningen ska göras av personal med kompetens om våld i nära relationer och samtal ska föras enskilt med varje part. Om det under granskningen framkommer att våld eller andra kränkningar förekommer ska myndigheter gripa in med skydd och stöd.

En sådan här granskning ska genomföras i kombination med tydlig information till sökande om dennes rättig- och möjligheter och förbättrade förutsättningar för att beviljas fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning (se åtgärd 2 och 4).

Vidare måste *reglerna kring turistvisum skärpas*. På samma sätt som när det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning bör Migrationsverket reagera på att en och samma referensperson återkommer i flera ärenden. Om detta är fallet bör en närmare granskning av omständigheterna kring ”besöket” göras.

2. Tydlig information till sökande

Rapporten har visat att importkvinnorna hamnar i en oerhört utsatt situation bland annat för att de saknar kunskap om vilka rättigheter de har. Detta problem kan lösas på ett enkelt sätt – nämligen att denna invandrargrupp får grundläggande samhällsinformation i olika former. Först och främst ska alla personer som beviljas uppehållstillstånd i Sverige få ett skriftligt material på sitt eget språk i samband med att deras ansökan godkänns: En kortfattad *informationsbroschyr* om vilka rättigheter de har i Sverige och vilka hjälpinstanser som finns om något skulle gå snett. Vidare bör personer som beviljats uppehållstillstånd erbjudas *samhällsorientering* i form av utbildning. En form för detta finns sedan december 2010 genom de insatser som beskrivs i reformen för etableringsinsatser för nyanlända. Idag omfattas inte anhöriginvandrare av insatserna, men detta kan ändras om förslaget i SOU 2010:37 *Sverige för nyanlända utanför flyktningmottagandet* om att utvidga målgruppen för etableringsinsatserna fastställs i den proposition som kommer att tas fram under 2011.

En ytterligare åtgärd för att förbättra informationen till personer som söker och beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning är att *myndighetskontakter ska tas direkt med den berörda personen*. Idag är detta inte fallet då referenspersonen ofta har fått fullmakt att föra sökandes talan i kontakten med Migrationsverket. Detta innebär att referenspersonen kan välja vilken information denne vill förmedla mellan sökanden och Migrationsverket. Detta problem kan enkelt avhjälpas genom att myndighetskontakter sker direkt med den berörda personen, vid behov via tolk/översättning.

När det gäller att förmedla information om referenspersonens brottsbakgrund är idag Migrationsverkets policy sådan att dessa uppgifter sällan når kvinnorna. Dessutom visar erfarenheten att kvinnor sällan avskräcks av mannens bakgrund; de tror på mannens version av det som hänt eller "tar risken". Trots detta finns det goda skäl för att Migrationsverket ska ändra sina rutiner på denna punkt, dels genom att göra all relevant information i ärendet tillgänglig för handläggaren (se åtgärd 1), dels genom att förmedla denna till kvinnan. En sådan förändring är rimlig både ur ett etiskt perspektiv och med hänsyn till sökandes skyddsbehov. Att uppgifter om mannens bakgrund i praktiken sällan avskräcker kvinnor från att gå vidare med sin ansökan är av mindre betydelse. Om kvinnan fått denna information kan den finnas i bakhuvudet om mannen senare begår övergrepp mot henne: Risken att hon bagatelliserar det som inträffat eller tror på mannens försäkran att det var en engångsföreteelse minskar om hon känner till att han begått övergrepp i tidigare relationer.

3. Avskaffa tvåårsregeln

Som visats ovan finns idag tillräckligt med bevis på att tvåårsregeln inte fyller sitt syfte. Detta är ett skäl för att avskaffa bestämmelsen. Ett annat är att Sverige behöver leva upp till nationella och internationella åtaganden om att erbjuda sina invånare ett gott skydd mot våld och andra kränkningar. Att lyfta bort tvåårsregeln är inte synonymt med att ta bort ordningen med reglerad invandring. Andra metoder för att kontrollera att anknytningsrelationen är seriös, har ingåtts av fri vilja och att ingen av parterna utsätts för övergrepp kan och bör utvecklas. Exempel på sådana finns i tidigare praxis där bland annat parterna kallats till uppföljningssamtal under prövotiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet. Se även åtgärd 1.

4. Rimliga krav för fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning

Kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd enligt UtlL 5 kap 16 § behöver lättas upp. Bedömningen måste dels bygga på generell kunskap om hur människor påverkas av att utsättas för våld i nära relationer, dels ta hänsyn till vilka möjligheter kvinnan de facto har haft att agera både kring våldet och när det gäller att skaffa sig annan anknytning till Sverige.

Avslut

I ett demokratiskt samhälle i en global värld är det en självklar rättighet att inleda relationer och bosätta sig med vem och var man vill. Lagstiftning och praxis ska, vilket fallet är idag, utgå från en "god norm", det vill säga att människor har ärliga avsikter och inte är ute efter att skada varandra. Men det är samtidigt nödvändigt att inse att det finns undantag, något som påvisas av fenomenet fruiimport där svenska män samvetslöst utnyttjar det maktöverläge de har i förhållanden med utländska kvinnor som är nya i landet och saknar resurser att hävda sina rättigheter. Lagar och regelverk måste ha möjlighet att "fånga upp" dessa fall, vilket sällan sker idag.

En av samhällets viktigaste uppgifter är att i görligaste mån skydda sina invånare mot övergrepp och ge ett gott stöd till dem som ändå drabbas. Den här rapporten visar hur detta kan göras för en särskilt utsatt grupp: Personer som söker och lever med tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av anknytning.

7. REFERENSER

Offentligt tryck

Prop. 1994/95:179 *Ändringar i utlänningslagen (1989:529)*

Prop. 1999/2000:43 *Uppehållstillstånd på grund av anknytning*

Prop. 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*

Prop. 2004/05:172 *Uppehållstillstånd för tribunalvittnen*

Prop. 2005/06:72 *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening*

Prop. 2010/11:1 *Budgetpropositionen för år 2011*

SOU 2010:37 *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet*

Rättsfall

Utlänningsnämnden: UN 384-00; UN 390-00; UN 391-00; UN 418-00

Migrationsdomstolen: UM 14561-10; UM 16850-10

Migrationsöverdomstolen: MIG 2007:45; MIG 2008:41

Intervjuer

Kvinnojour 1: 2010-08-19

Kvinnojour 2: 2010-08-26

Kvinnojour 3: 2010-08-27

Kvinnojour 4: 2010-09-01

Kvinnojour 5: 2010-09-08

Kvinnojour 6: 2010-09-15

Övrigt

”Ny politik för nyanländas etablering i Sverige”, faktablad från integrations- och jämställdhetsdepartementet oktober 2010

Migrationsverkets hemsida: <http://www.migrationsverket.se/info/790.html> (2010-11-30)

Migrationsverkets hemsida: <http://www.migrationsverket.se/info/136.html> (2010-12-12)

Yttrande från Migrationsverkets etiska råd: NRK 111-2006-7866

E-post från Migrationsverkets presstjänst 2010-08-25

Roks: ”Täckmantel: äktenskap. Kvinnojourernas erfarenhet av fruimport”, Roks rapport 2/2009

BILAGA 1: Utdrag ur utlänningslagen (2005:716)

Kapitel 5: Uppehållstillstånd på grund av anknytning

3 § Uppehållstillstånd ska, om inte annat följer av 17-17 b §§, ges till

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

Uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska gälla minst ett år.

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

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

Om en utlänning har getts uppehållstillstånd enligt första stycket 1 ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till utlänningens ogifta barn.

3 b § Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 3 eller 3 a § får beviljas endast om den person som utlänningen åberopar anknytning till kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Lag (2010:175).

Tidsbegränsat uppehållstillstånd

8 § Ett uppehållstillstånd som ges en make enligt 3 § första stycket 1 skall vara tidsbegränsat vid första beslutstillfället, om makarna inte stadigvarande sammanbott utomlands. Detsamma gäller när uppehållstillstånd i ett sådant fall beviljas utlänningens barn.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 a § första stycket 1 eller andra stycket skall vid första beslutstillfället vara tidsbegränsat. Lag (2006:220).

Fortsatt uppehållstillstånd

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

En utlänning som har familjeanknytning enligt 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket och som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd. Lag (2006:220).

Särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd

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

om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, om uppehållstillstånd skulle beviljas.

17 a § Upphållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 §, om

1. oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få uppehållstillståndet,
2. en utlänning adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd, eller
3. om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Upphållstillstånd får vägras även i sådana fall som avses i 3 § första stycket 1 eller 2 b, om

1. makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt,
2. den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan, eller
3. någon av makarna eller samborna är under 18 år.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras skall hänsyn tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden. Lag (2006:220).

17 b § Upphållstillstånd skall vägras i de fall som avses i 3 § första stycket 1 eller 2 b om den person till vilken anknytning åberopas är gift med en annan person och sammanlever med den personen i Sverige. Lag (2006:220).

Kapitel 4: Flyktingar och andra skyddsbehövande

1 § Med flykting avses i denna lag en utlänning som

- befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och
- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

2 § Med alternativt skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och
2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd.

2 a § Med övrig skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller
2. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.