



Rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare bosatta i EU

Sammanfattning

Socialförsäkringsutskottet behandlar i detta utlåtande kommissionens grönbok om rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i EU, KOM(2011) 735.

Kommissionens syfte med grönboken är att inleda en offentlig debatt om familjeåterförening med fokus på vissa frågor som omfattas av direktivet om rätt till familjeåterförening (2003/86/EG).

Grönboken innehåller 14 frågor om bl.a. direktivets tillämpningsområde, krav för rätt till familjeåterförening, inresa och bosättning för familjemedlemmar, asyl samt frågor kring missbruk av regelverket och procedurfrågor. Kommissionen uppmanar alla intressenter att senast den 1 mars 2012 besvara dessa frågor och tillhandahålla uppgifter om direktivets tillämpning.

Baserat på resultatet av detta samråd kommer kommissionen bl.a. att överväga om det är aktuellt att lämna förslag till ändringar av direktivet eller att utforma riktlinjer för tolkningen av detsamma.

Utskottet, som inte går in på de specifika frågeställningarna i grönboken, delar regeringens bedömning att ett eventuellt inledande av en omförhandling av direktivet kan befaras leda till en försämring när det gäller rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare i EU.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets granskning	5
Bakgrund	5
Grönbokens huvudsakliga innehåll	5
Regeringen	7
Utskottet	7
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare bosatta i EU

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 14 februari 2012

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Ulf Nilsson (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Saila Quicklund (M), Gunvor G Ericson (MP), Emma Henriksson (KD), David Lång (SD), Annelie Karlsson (S) och Christina Höj Larsen (V).

Redogörelse för ärendet

Kommissionen publicerade den 15 november 2011 en grönbok om rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i Europeiska unionen, KOM(2011) 735. Syftet med grönboken är att inleda en offentlig debatt om familjeåterförening, med fokus på vissa frågor som omfattas av det nu gällande direktivet 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

Alla intressenter uppmanas att senast den 1 mars 2012 besvara ett antal frågor i grönboken.

Kammaren hänvisade den 25 november 2011, i enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen, grönboken till socialförsäkringsutskottet för granskning.

Med anledning av grönboken överlämnade regeringen den 28 december 2011 en faktapromemoria (2011/12:FPM72) till riksdagen.

Under beredningen har utskottet hållit en överläggning med regeringen om grönboken.

Utskottets granskning

Bakgrund

Enligt EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet vid utformningen av en gemensam invandringspolitik för EU i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om villkor för inresa och vistelse, inbegripet sådana villkor som avser familjeåterförening (artikel 79.2a).

Genom direktivet om rätt till familjeåterförening gäller sedan 2003 gemensamma EU-regler för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare.

I direktivet anges villkoren för inresa och vistelse för familjemedlemmar från länder utanför EU som återförenas med en medborgare från ett land utanför EU som redan vistas lagligt i en medlemsstat.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

I grönboken anges att familjeåterförening i dag utgör omkring en tredjedel av all invandring till EU. Cirka 500 000 migranter per år, eller ca 20 procent av samtliga uppehållstillstånd, är tredjelandsmedborgare som återförenas med medborgare från länder utanför EU.

Kommissionen anför att direktivet när det antogs endast betraktades som ett första steg i harmoniseringen, och att det efter antagandet kritiserades för att ge en relativt låg grad av harmonisering. Vidare anför kommissionen att det både i Stockholmsprogrammet och i den europeiska pakten för invandring och asyl anges att familjeåterförening är en fråga där EU-politiken bör vidareutvecklas, särskilt med avseende på integrationsåtgärder.

Av grönboken framgår att kommissionen i den första rapporten om tillämpningen av direktivet, KOM(2008) 610, har kartlagt nationella genomförandeproblem och brister med direktivet.

Kommissionens syfte med grönboken är att inleda ett samråd och en offentlig debatt om familjeåterförening, med fokus på vissa frågor som omfattas av direktivet. Baserat på resultatet av samrådet kommer kommissionen att avgöra om någon konkret uppföljning är nödvändig, såsom ändring av direktivet eller riktlinjer för tolkningen av detsamma.

Grönbokens frågeställningar

I grönboken ställer kommissionen frågor som gäller krav på referenspersonen (den som är lagligen bosatt i en medlemsstat), exempelvis om den rätta metoden och det bästa sättet att avgöra om en återförening ska ske är att ställa krav på att det ska finnas utsikter för ett varaktigt uppehållstill-

stånd respektive krav på att personen ska ha fått vänta en viss tid före en återförening. Kommissionen menar bl.a. att det första kravet ger medlemsstaterna ett tolkningsutrymme som kan leda till rättslig osäkerhet.

Vidare ställs frågan om det är legitimt att medlemsstaten har en minimiålder för ingående av äktenskap som skiljer sig från myndighetsåldern i samma land och om det finns sätt att förhindra tvångsäktenskap i samband med familjeåterförening och vilka sätt det i så fall skulle vara.

I grönboken ställs också frågor som rör underårigas ansökningar, och om bestämmelserna som reglerar vilka familjemedlemmar som kan komma i fråga för en familjeåterförening är lämpliga och tillräckligt vittomfattande för att ta hänsyn till de olika definitioner av en familj som finns vid sidan av kärnfamiljen.

Krav för rätt till familjeåterförening

I direktivet finns en frivillig bestämmelse som ger medlemsstaterna möjlighet att kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärder.

Den nya europeiska agendan för integration av tredjelandsmedborgare innehåller specifika rekommendationer till medlemsstaterna om erbjudande av språkkurser som motsvarar migranternas olika behov under integrationsprocessen och om introduktionsprogram för nyanlända migranter.

Kommissionen frågar om det vore lämpligt att närmare definiera integrationsåtgärder på EU-nivå och om åtgärder före inresa bör rekommenderas. Hur kan i så fall garantier ges för att åtgärderna inte i praktiken ska leda till otillbörliga hinder för familjeåterförening.

När det gäller mottagningskapacitet framgår av grönboken att det kan vara en av de omständigheter som får beaktas vid prövningen av en ansökan. Enligt kommissionen får det dock inte tolkas som att det är tillåtet med ett kvotssystem eller en väntetid för återförening. De särskilda omständigheterna i det enskilda fallet måste beaktas. Kommissionen frågar om det är nödvändigt och motiverat att behålla möjligheten att beakta mottagningskapaciteten.

Asylfrågor m.m.

Tredjelandsmedborgare som åtnjuter alternativa skyddsformer är uteslutna från direktivets tillämpningsområde.

En av kommissionens frågor är om tredjelandsmedborgare som har subsidiärt skydd bör omfattas av bestämmelserna i direktivet samt om de bör omfattas av de förmånligare bestämmelser som innebär att flyktingar inte behöver uppfylla vissa krav på att referenspersonen har bostad, sjukförsäkring samt stabila och regelbundna försörjningsmedel.

En annan fråga är om medlemsstaterna även i fortsättningen bör ha möjlighet att begränsa tillämpningen av direktivets förmånligare bestämmelser till att avse endast flyktingar vars familjeband har etablerats före inresan.

Vidare frågar kommissionen om familjeåterförening bör säkras för bredare kategorier av familjemedlemmar som är beroende av flyktingen för sin försörjning, och i så fall i vilken utsträckning.

Vilseledande, missbruk och procedurfrågor

Kommissionens frågor rör också om det finns tydliga bevis för problem med vilseledande, exempelvis att personen uppgett falska familjeband, och hur omfattande dessa problem i så fall är och huruvida samtal och utredningar, däribland dna-tester, kan bidra till att lösa problemen. Vore det i så fall lämpligt att närmare reglera dessa samtal eller utredningar på EU-nivå? Vidare ställs frågan om det finns tydliga bevis för problem med skenäktenskap och om dessa i så fall har anknytning till direktivets bestämmelser.

Kommissionen frågar vidare om den administrativa tidsfrist (nio månader) för prövningen av ansökan som anges i direktivet är motiverad.

Direktivet innehåller två övergripande obligatoriska bestämmelser. Dels ska medlemsstaterna vid prövningen av ansökan ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa ska komma i främsta rummet, dels ska de ta vederbörlig hänsyn till arten av den berörda personens familjeband, familjebandens stabilitet och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt till förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet. Enligt grönboken innebär den senare bestämmelsen att medlemsstaterna måste göra en individuell bedömning av varje enskilt fall.

Kommissionen frågar om hur tillämpningen av dessa övergripande bestämmelser skulle kunna underlättas och säkras i praktiken.

Regeringen

I regeringens faktapromemoria över grönboken anges att förändringar av familjeåterföreningsdirektivet kan förmodas få effekt på den svenska lagstiftningen. Vidare anges att några tydligt formulerade ståndpunkter från andra medlemsländer eller institutioner inte är kända av regeringen.

Regeringens preliminära ståndpunkt i fråga om grönboken är att en omförhandling av familjeåterföreningsdirektivet skulle kunna leda till skärpta bestämmelser. Regeringen förordar därför inte en revidering av direktivet.

Utskottet

Redan i samband med kommissionens förslag till direktiv om rätt till familjeåterförening, KOM(2000) 624, yttrade sig utskottet till EU-nämnden (yttr. 2000/01:SfU7y). Kommissionen anförde som skäl för direktivförslaget bl.a. att EU måste säkerställa en rättvis behandling av medborgare i tredjeländer som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium och att en

mer kraftfull integrationspolitik bör syfta till att ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas. För att säkerställa skyddet för familjen och bevarandet eller skapandet av familjelivet, bör det därför införas en rätt till familjeåterförening som erkänns av medlemsstaterna. I sitt yttrande anförde utskottet bl.a. att det finns en klar fördel med direktivförslaget, nämligen att rätten till familjeåterförening i medlemsstaterna kommer att regleras enligt gemensamma regler. Därmed torde rätten till familjeåterförening komma att stärkas i vissa medlemsstater. Utskottet beklagade emellertid att subsidiärt skyddsbehövande – på förslag av EU-parlamentet – inte längre omfattades av direktivförslaget. Utskottet anförde vidare att eftersom direktivförslaget, enligt vad utskottet har erfarit, är utformat som ett minimidirektiv blir det möjligt för Sverige att ha generösare regler än vad som föreskrivs i direktivet. Trots dessa positiva inslag var utskottet mycket kritiskt till delar av förslaget, bl.a. när det gäller s.k. seriositetsprövning.

År 2006 antog riksdagen regeringens förslag till genomförande av direktivet i svensk rätt (prop. 2005/06:72, bet. 2005/06:SfU8, rskr. 2005/06:190).

Utskottet noterar till en början att avsikten med utskottens granskningsutlåtanden bl.a. är att öka offentligheten kring EU-arbetet. Ansvar för att avge ett formellt yttrande till kommissionen ligger på regeringen. Mot denna bakgrund ser utskottet ingen anledning att i detalj besvara kommissionens frågor.

Syftet med grönboken är att inleda en bredare diskussion om utformningen av direktivets regler och om huruvida en ökad harmonisering inom EU är önskvärd. Kommissionen anger också att denna bredare diskussion kan komma att utmynna i förslag till förändringar av direktivet.

Utskottet konstaterar att direktivet i dag bygger på s.k. minimiregler där medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning kan ha förmånligare bestämmelser än vad direktivet anger. Utskottet delar regeringens bedömning att en eventuell omförhandling av direktivet skulle kunna leda till en skärpning av bestämmelserna. Enligt utskottets bedömning saknas det således för närvarande skäl att inleda en omförhandling av direktivet.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Grönbok om rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i Europeiska unionen, KOM(2011) 735.