

## Sammanfattning

### Uppdraget

Utredningen om den fria rörligheten för unionsmedborgare har haft i uppdrag att föreslå hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (*rörlighetsdirektivet*) skall genomföras i svensk rätt. I uppdraget har ingått att lägga fram förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga och andra åtgärder som direktivet kan ge anledning till. Därutöver har vi bl.a. haft att pröva om den möjlighet till registrering av unionsmedborgare som direktivet erbjuder är önskvärd och i så fall utarbeta ett sådant förslag.

### Bakgrund

Europeiska unionens råd antog rörlighetsdirektivet den 29 april 2004. Unionsmedborgares närmare rätt till inresa och vistelse i andra medlemsstater har hittills reglerats i gemenskapsrätten i bl.a. två förordningar och nio direktiv. Ett av rörlighetsdirektivets syften är att uppnå större tydlighet genom att i en rättsakt samla merparten av reglerna rörande rätten för unionsmedborgare att resa in, vistas och stanna kvar i en annan medlemsstat. Rörlighetsdirektivet reglerar denna rätt för alla unionsmedborgare, oavsett om de utövar en ekonomisk verksamhet eller inte. Direktivets reglering innebär också att det blir lättare att utnyttja rätten till fri rörlighet. Dessutom regleras på ett tydligare sätt förutsättningarna för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt till vistelse i en annan medlemsstat.

### Förmånstagare

Direktivets bestämmelser skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i och på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren. Genom direktivet införs, till skillnad från vad som hittills gällt i förordningar och direktiv, ett enhetligt familjemedlemsbegrepp som omfattar make eller maka, liksom registrerad partner. Därutöver omfattas släktingar i rakt nedstigande led till unionsmedbor-

gare eller dennes make, maka eller registrerade partner, som är under 21 år eller är beroende av dem för sin försörjning samt släktingar i rakt uppstigande led till unionsmedborgare eller dennes make, maka eller registrerade partner som är beroende av dem för sin försörjning.

Vi har utgått från att direktivet kommer att bli en del av EES-avtalet samt att avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer kommer att anpassas till det nya direktivet. I konsekvens därmed föreslår vi att de svenska bestämmelser som föranleds av direktivet skall omfatta såväl unionsmedborgare som medborgare i andra EES-stater och i Schweiz samt deras familjemedlemmar.

## Uppehållsrätt

Sedan lång tid tillbaka har utlänningar kunnat vistas i Sverige i högst tre månader utan krav på uppehållstillstånd. Direktivet medför inte någon ändring av den ordningen. Utlänningars rätt att därutöver vistas i landet bygger idag huvudsakligen på systemet med uppehållstillstånd. Genom rörlighetsdirektivet införs emellertid ett för den svenska rättsordningen nytt begrepp, uppehållsrätt. En person som i enlighet med de villkor direktivet anger har uppehållsrätt i Sverige har rätt att utan uppehållstillstånd vistas i landet under en längre tid än tre månader. Uppehållsrätten existerar utan att den först måste fastställas i ett tillståndsförfarande eller genom annan prövning.

Hittills har medborgare i EES-stater och i Schweiz samt deras familjemedlemmar i stor utsträckning kunnat vistas i Sverige med stöd av uppehållstillstånd i enlighet med gemenskapsrätten, s.k. EES-tillstånd. Ordningen med EES-tillstånd, som har reglerats med bestämmelser i främst utlänningsförordningen, har gällt vid sidan av den allmänna, nationellt utformade tillståndsordning som följer av utlänningslagens bestämmelser. Efter direktivets ikraftträdande finns inte längre någon gemenskapsrättslig grund för systemet med uppehållstillstånd. Det är inte heller möjligt, såvitt gäller de personer som uppfyller direktivets villkor för uppehållsrätt, att i svensk rätt bibehålla kravet på uppehållstillstånd. I konsekvens härmed föreslår vi att de särskilda bestämmelserna i utlänningsförordningen om EES-tillstånd upphävs och ersätts med regler om uppehållsrättens villkor och närmare innebörd. Detta hindrar dock inte att personer som har uppehållsrätt om de så önskar ansöker om och beviljas uppehållstillstånd enligt utlänningslagens allmänna bestämmelser om sådana tillstånd.

Enligt vårt förslag placeras de svenska bestämmelserna om uppehållsrätt huvudsakligen i utlänningsförordningen. Av 3 kap. 5 a § kommer att framgå vilka kategorier av medborgare i EES-stater och i Schweiz som

omfattas av denna rätt. Bestämmelsen kommer att inkludera såväl arbetstagare som egna företagare och även de som av vissa närmare angivna skäl inte längre är yrkesaktiva. Därutöver kommer de som tillhandahåller tjänster i Sverige att ha uppehållsrätt här. De personer som i Sverige mottar tjänster kommer dock, till skillnad mot vad som hittills gällt beträffande EES-tillstånd, inte att omfattas av bestämmelsen. Däremot kommer, under vissa närmare föreskrivna förutsättningar, studerande, de personer som kommit till Sverige för att söka arbete och de som har tillräckliga tillgångar att ha uppehållsrätt i Sverige. Slutligen omfattas även de ovan angivna personernas familjemedlemmar av uppehållsrätten, vilket vi föreslår närmare bestämmelser om i främst 3 kap. 5 b § utlänningsförordningen.

## Bibehållen uppehållsrätt

Ett uppehållstillstånd enligt den nu gällande ordningen i utlänningsförordningen är tidsbegränsat. När ett sådant tillstånd löper ut kan den berörda personen, om han eller hon fortfarande uppfyller villkoren, beviljas ett nytt tillstånd. Som nämnts ovan är däremot uppehållsrätten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar inte beroende av att den fastslås i ett tillståndsförfarande. Den är inte heller tidsbegränsad utan gäller så länge personen i fråga uppfyller de aktuella villkoren.

För familjemedlemmar, som för sin uppehållsrätt är beroende av bl.a. anknytningen till den person som har primär uppehållsrätt – t.ex. genom att den personen är arbetstagare – anger direktivet vissa specialregler som tar sikte på förändrade familjeförhållanden. De familjemedlemmar som är medborgare i tredje land har som huvudregel inte någon uppehållsrätt om familjeanknytningen upphör. Viktiga undantag görs dock för fall i vilka anknytningen upphör på grund av dödsfall eller äktenskapsskillnad m.m. I sådana fall kan familjemedlemmen ha möjlighet att bibehålla sin uppehållsrätt genom att uppfylla vissa villkor, t.ex. genom att själv vara arbetstagare. Direktivets bestämmelser i dessa delar föranleder flera nya bestämmelser i 3 kap. utlänningsförordningen.

## Permanent uppehållsrätt

Rörlighetsdirektivet innebär att de personer, som genom att fortlöpande uppfylla villkoren för uppehållsrätt, även har möjlighet att under vissa förutsättningar förvärva en rätt att *permanent* uppehålla sig i Sverige. Den person som har förvärvat en sådan rätt behöver inte längre uppfylla några av de villkor som ställs upp för de olika personkategorierna. När permanent uppehållsrätt väl har förvärvats kan den gå förlorad endast genom bortovaro från Sverige i mer än två på varandra följande år.

Som huvudregel förvärvas den permanenta uppehållsrätten genom uppehåll i Sverige under en fortlöpande period om fem år. I vissa fall förvärvar dock arbetstagare och egna företagare samt deras familjemedlemmar permanent uppehållsrätt dessförinnan, nämligen om arbetstagaren eller den egna företagaren avbryter sin yrkesverksamhet i Sverige av vissa närmare angivna skäl, bl.a. om denne uppnår pensionsåldern.

Direktivets bestämmelser i dessa delar föranleder flera nya bestämmelser i 3 kap. utlänningsförordningen.

## Begränsningar av rätten till inresa och uppehåll

Vissa av de nu gällande bestämmelserna om avvisning kan inte framdeles tillämpas mot sådana utlänningar som omfattas av rörlighetsdirektivet. Det gäller avvisningsgrunder som avser att personen i fråga inte har tillräckliga medel för sin vistelse m.m. eller att personen inte har de handlingar, t.ex. pass, som krävs för inresa men som på annat sätt kan styrka sin identitet och sitt medborgarskap. Vi föreslår därför att dessa avvisningsregler begränsas något men att avvisning skall kunna ske i vissa fall när utlänningen belastar det sociala biståndssystemet.

När en person som omfattas av de nya bestämmelserna om uppehållsrätt inte längre uppfyller de uppställda villkoren undantas denne inte längre från huvudregeln i utlänningslagen, d.v.s. kravet på uppehållstillstånd. Saknas i den situationen uppehållstillstånd kan personen bli föremål för beslut om avlägsnande. Vi föreslår i den delen att en sådan utlänning skall kunna utvisas.

Rörlighetsdirektivet ger även utrymme för att avvisa eller utvisa personer av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. I den delen innebär direktivet ingen principiell förändring av nu gällande svensk rätt. På grund av direktivets bestämmelser måste dock införas vissa regler om delgivning av alla beslut som begränsar den fria rörlighet som annars skall tillkomma de berörda personerna. Detta gäller även andra beslut om avlägsnande än dem som grundas på hänsyn till allmän ordning och säkerhet, samt vissa beslut i viseringsfrågor. Till dessa delgivningsregler är en ny bestämmelse kopplad, som innebär att verkställighet som huvudregel får ske tidigast en månad efter det att beslutet har delgetts. Detta gäller dock inte beslut om avvisning som fattas i samband med inresekontroll.

Såvitt gäller alla beslut om avlägsnande som grundas på hänsynen till allmän ordning eller säkerhet – och således inte endast beslut om utvisning på grund av brott – föreskriver direktivet att utlänningens personliga förhållanden skall beaktas. Vi föreslår därför att det i vissa avvisnings- och utvisningsfall måste föreligga synnerliga skäl för åtgärden eller t.o.m. – som ett mycket starkt skydd mot avlägsnande – ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet”.

I direktivet anges vidare en rad bestämmelser som utgör rättssäkerhetsgarantier. Eftersom dessa bestämmelser har mycket nära samband med allmänna frågor om instans- och processordningen i utlänningsärenden, har vi i denna del beaktat det förslag till ny utlänningslag som föreslås i regeringens lagrådsremiss av den 17 mars 2005. Vi har därvid utgått från att betydande förändringar av den nuvarande ordningen kommer att ske. Det är vår bedömning att den i lagrådsremissen föreslagna ordningen i stora delar uppfyller direktivets krav. Vissa kompletteringar bör dock göras dels avseende möjligheten att överklaga vissa beslut om visering, dels i frågor som rör inhibition av verkställighet. Vi berör också frågan

om den föreslagna instansordningen för s.k. säkerhetsärenden och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll uppfyller direktivets krav. Mot bakgrund av att våra bedömningar i dessa delar inte utgår från gällande rätt utan tar sin utgångspunkt i regeringens förslag i lagrådsremissen, har vi inte ansett det möjligt att lämna konkreta ändringsförslag.

Enligt direktivet skall den person som meddelats förbud att återresa till en medlemsstat ha möjlighet att ansöka om upphävande av förbudet. Vi föreslår därför att regeringens möjlighet enligt 7 kap. 16 § utlänningslagen att återbryta domstols utvisningsförordnande utökas till att generellt omfatta förbud att återvända till Sverige, även när förbudet meddelats i förening med ett annat beslut om avlägsnande än utvisning på grund av brott. Direktivet föreskriver vidare att i de fall det har förflutit två år från ett beslut om utvisning på grund av brott till dess beslutet skall verkställas, skall medlemsstaten kontrollera att den berörda personen fortfarande utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Vi föreslår därför att det skall åligga den myndighet som skall verkställa utvisningsförordnandet att granska utlänningens personliga förhållanden. Om förhållandena har ändrats på ett sådant sätt att det kan finnas skäl att återbryta utvisningsförordnandet, skall myndigheten enligt vårt förslag underrätta regeringen. Regeringen har därefter möjlighet att pröva frågan i enlighet med 7 kap. 16 § utlänningslagen.

## Registrering

Vi har funnit att det bör införas registrering av de medborgare i en EES-stat eller i Schweiz, som vistas i Sverige under längre tid än tre månader. De avgörande skälen för att införa registrering är att förfarandet dels innebär en möjlighet att utöva individuell utlänningskontroll, dels kan tillgodose intresset av att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet och dels underlättar den gemenskapsrättsliga skyldigheten att utfärda andra bevishandlingar, som exempelvis uppehållskort (se avsnittet nedan). Vidare kan ett effektivt och rättssäkert registreringsförfarande säkerställa att de personer som har uppehållsrätt kan åtnjuta de rättigheter och förmåner som följer av denna rätt. Den prövning registreringsmyndigheten utför kan förväntas underlätta arbetet för andra myndigheter som personen med uppehållsrätt kommer i kontakt med. Registreringsförfarandet kan enligt vår uppfattning utformas så att det inte blir betungande för den enskilde. Detta gör att övervägande skäl för närvarande talar för att aktuella personer skall registreras i ett särskilt register. Vi vill dock framhålla att det i framtiden mycket väl kan visa sig att utvecklingen blivit sådan att den vanliga folkbokföringen kan anses tillräcklig i detta avseende.

Vi föreslår således att medborgare i en EES-stat eller i Schweiz som har uppehållsrätt i Sverige åläggs en skyldighet att registrera sig senast tre månader efter det att han eller hon ankommit till Sverige. En bestämmel-

se med detta innehåll införs i 5 kap. utlänningslagen. Härav följer att utlänningsmyndigheten vid registreringen skall lämna uppgift om namn, bostads- eller postadress i Sverige, födelsetid, medborgarskap, civilstånd, inflyttning i landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet samt uppgifter om medföljande familjemedlemmar som har uppehållsrätt i Sverige. Vid registreringen skall pass eller giltigt identitetskort uppvisas. Vilka handlingar som därutöver erfordras är beroende av vilken kategori personen tillhör. T.ex. skall en arbetstagare uppvisa bekräftelse från arbetsgivaren om anställning eller ett anställningsintyg. En utlänningsmyndigheten att uppfylla sin registreringskyldighet bör kunna föranleda att vite döms ut.

I samband med registreringen utfärdas ett bevis. När en medborgare i ett land som ingår i EES eller i Schweiz fått permanent uppehållsrätt skall registreringsmyndigheten efter ansökan utfärda ett intyg om permanent uppehållsrätt. En bestämmelse införs i utlänningsförordningen om registreringsmyndighetens skyldighet att utfärda sådana handlingar.

## Registreringsmyndighet

Vi har funnit att Migrationsverket är den myndighet som är bäst lämpad att ansvara för förfarandet. Migrationsverket är central utlänningsmyndighet och har redan idag en organisation som utför i princip samma handläggning samt innehar för förfarandet nödvändig kompetens. Skälen för att införa registreringsförfarandet blir tillgodosedda om Migrationsverket väljs som ansvarig myndighet. Vi föreslår i andra hand att Skatteverket skall ansvara för förfarandet. Det bör i så fall ske genom att, inom ramen för den befintliga folkbokföringsdatabasen, samordningsnummer delas ut till alla som skall registreras och som inte skall folkbokföras.

## Upphållskort

Kravet på registrering gäller, såsom tidigare angetts, endast de medborgare i en EES-stat eller i Schweiz som har uppehållsrätt i Sverige. Kravet omfattar således inte familjemedlemmar från tredje land. För denna kategori personer föreskriver emellertid direktivet en skyldighet för medlemsstaterna att utfärda uppehållskort, om det planerade uppehållet överstiger tre månader. Direktivet ger möjlighet att ålägga de berörda personerna en skyldighet att anmäla sig för att få uppehållskort utfärdat. Vi föreslår att en sådan skyldighet införs genom bestämmelser i 5 kap. utlänningslagen. Av bestämmelsen framgår även att anmälan skall innehålla uppgift om namn, bostads- eller postadress i Sverige, födelsetid, medborgarskap, civilstånd, inflyttning i landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet samt uppgifter om den person från vilken sökanden härleder sin uppehållsrätt. Enligt vårt förslag skall Migrations-

verket ansvara för utfärdandet av uppehållskort, vilket bör framgå av en ny bestämmelse i 3 kap. utlänningsförordningen. När en familjemedlem från tredje land fått permanent uppehållsrätt i Sverige skall Migrationsverket efter ansökan utfärda ett permanent uppehållskort.



## Följändringar och genomförande

Som konsekvens av att bestämmelserna om EES-tillstånd kommer att ersättas med bestämmelser om uppehållsrätt, finns det anledning att upphäva vissa andra bestämmelser som på olika sätt avser EES-tillstånden. Detta gäller vissa regler i 3 kap. utlänningsförordningen, men även del av det bemyndigande som regeringen getts i 2 kap. 14 § utlänningslagen. Det förhållandet att EES-tillstånden utmönstras bör även föranleda en ändring i lagen om svenskt medborgarskap. Ändringen innebär att permanent uppehållsrätt i medborgarskapshänseende likställs med permanent uppehållstillstånd.

Vårt förslag bör i allt väsentligt inte ha några negativa ekonomiska konsekvenser. Förslagen skall, i enlighet med vad som föreskrivs i direktivet, träda i kraft senast den 30 april 2006.