



Kommittédirektiv

Registrering av EES-medborgare

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över hur en ordning som innebär att EES-medborgare registreras vid vistelser över tre månader kan återinföras i svensk rätt. Syftet är att svenska myndigheter ska få bättre kännedom om vilka EES-medborgare som vistas i landet och med vilken rätt de gör det.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå hur en ordning i enlighet med EU-rätten ska utformas som innebär att EES-medborgare som vistas i Sverige i mer än tre månader med uppehållsrätt registreras,
- ta ställning till om, och i så fall hur, biometriska uppgifter bör behandlas inom ramen för registreringsförfarandet,
- ta ställning till om, och i så fall hur, andra myndigheter på ett effektivt sätt bör ges tillgång till uppgifter om registrerade EES-medborgare,
- analysera och föreslå vilka sanktioner som bör följa på en underlåtelse att följa registreringskyldigheten,
- analysera i vilken utsträckning som kontroll av om registreringskyldigheten har följts är möjlig enligt EU-rätten och ta ställning till om, och i så fall hur, en ordning som innebär en sådan kontroll bör införas,
- ta ställning till i vilken utsträckning och på vilket sätt som uppgifter om registrerade EES-medborgare kan hållas uppdaterade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 januari 2026.

Uppdraget att se över hur en ordning som innebär att EES-medborgare registreras kan återinföras

Regeringen genomför omfattande reformer på migrationsområdet för att åstadkomma en ansvarsfull, stram och långsiktigt hållbar migrationspolitik. En viktig del i reformarbetet är att ge svenska myndigheter bättre förutsättningar att kunna kontrollera vilka utlänningar som vistas i Sverige och med vilken rätt de gör det. Regeringen har i det syftet bl.a. tagit initiativ till lagändringar som ger myndigheterna utökade befogenheter när de genomför inre utlänningskontroller (prop. 2023/24:12). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2024. I syfte att ge myndigheterna bättre förutsättningar att upptäcka och motverka olovlig vistelse i Sverige lämnas också i betänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80) förslag om att bl.a. förbättra möjligheterna till inre utlänningskontroller. Betänkandet har remitterats.

En grupp som myndigheterna i dag har begränsat med information om är EES-medborgare. Det EU-rättsliga regelverket om fri rörlighet ger en omfattande rätt för EES-medborgare att resa in i och vistas i Sverige och andra medlemsstater, bl.a. för att arbeta, studera, söka jobb eller starta egen verksamhet. Den fria rörligheten är grundläggande i EU-samarbetet och kan t.ex. bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning. I svensk rätt finns den närmare regleringen om EES-medborgares rätt att vistas i Sverige i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Bestämmelserna har huvudsakligen grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet). Regelverket innebär bl.a. att EES-medborgare som utgångspunkt har rätt att vistas i Sverige i högst tre månader under förutsättning att personen kan identifiera sig med pass eller annan id-handling. För en rätt att vistas i landet i mer än tre månader krävs dock att EES-medborgaren uppfyller villkoren för uppehållsrätt, t.ex. genom att personen är arbetstagare, egenföretagare eller student som är inskriven vid en erkänd utbildningsanstalt och som har tillräckliga tillgångar samt heltäckande sjukförsäkring eller genom att personen är familjemedlem till en EES-medborgare som har uppehållsrätt (3 a kap. 3 och 4 §§ utlänningslagen). Eftersom uppehållsrätten inträder automatiskt och gäller så länge villkoren är uppfyllda sker inte någon föregående prövning av uppehålls-

rätten (jfr 3 a kap. 5 § utlänningslagen). Utrymmet att kontrollera vilka EES-medborgare som vistas i Sverige och om de har uppehållsrätt är begränsat med hänsyn till EU-rätten. Det är dock viktigt att de möjligheter som EU-rätten ger till sådana kontroller nyttjas i större utsträckning.

Sverige har tidigare haft ett registreringsförfarande för EES-medborgare

Enligt rörlighetsdirektivet får medlemsstaterna kräva att EES-medborgare ska registrera sig hos en behörig myndighet vid vistelser som överstiger tre månader (artikel 8.1). I samband med att direktivet genomfördes i svensk rätt infördes en sådan registreringskyldighet genom bestämmelser i utlänningslagen. Förfarandet innebar i korthet att en EES-medborgare som hade uppehållsrätt och som avsåg att stanna i Sverige under längre tid än tre månader skulle registrera sig hos Migrationsverket (jfr prop. 2005/06:77 s. 109 och 110). Det särskilda registreringsförfarandet togs dock bort år 2014. Ett av skälen till detta var kritik från Europeiska kommissionen mot att regleringen medförde dubbla registreringsförfaranden. Kommissionen ansåg att det inte var förenligt med rörlighetsdirektivet att kräva att unionsmedborgare både skulle registrera sig enligt utlänningslagen och – i likhet med andra som efter inflyttning anses bosatta i Sverige – anmäla inflyttning hos Skatteverket enligt folkbokföringslagen (1991:481). Ett annat skäl som anfördes för borttagandet var att registreringskyldigheten inte föreföll fylla något större behov, detta bl.a. eftersom registreringen inte är avgörande för rätten att vistas i Sverige (jfr prop. 2013/14:81 s. 16 och 17).

En återinförd registrering av EES-medborgare

I dag registreras vissa uppgifter om EES-medborgare med uppehållsrätt i folkbokföringsdatabasen. Det gäller de EES-medborgare som efter inflyttning anses bosatta i landet och därför ska folkbokföras. Bosatt enligt folkbokföringslagen är den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år. En sådan person är skyldig att anmäla inflyttning till Skatteverket (1, 3 och 26 §§ folkbokföringslagen). Vilka uppgifter som får registreras om personen regleras i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I ett ärende om inflyttning utreder Skatteverket om personen har uppehållsrätt (4 § folkbokföringslagen).

Alla de uppgifter som tidigare registrerades enligt förfarandet i utlänningslagen framgår inte av folkbokföringsdatabasen, exempelvis anges inte grunden för uppehållsrätten i databasen. Det är inte heller alla EES-

medborgare som omfattas av krav på folkbokföring. De EES-medborgare som vistas i landet med uppehållsrätt under kortare tid än ett år ska inte folkbokföras och behöver därför inte heller anmäla sin inflyttning till Skatteverket. Ett krav på registrering i enlighet med rörlighetsdirektivet skulle visserligen inte ha någon betydelse för EES-medborgarens uppehållsrätt eftersom uppehållsrätten finns så länge villkoren är uppfyllda. En skyldighet att registrera sig skulle dock ge myndigheterna kännedom om att EES-medborgaren vistas i landet och ge ett särskilt tillfälle att kontrollera EES-medborgarens uppehållsrätt även i de fall EES-medborgaren inte ska folkbokföras. Om det i registreringsförfarandet framkommer att en EES-medborgare saknar uppehållsrätt skulle detta även kunna initiera ett ärende om utvisning (jfr 8 kap. 10 § utlänningslagen). Ett registreringsförfarande skulle därmed också kunna bidra till att upprätthålla den fria rörligheten endast för dem som har rätt till den.

För att åstadkomma en ansvarsfull, stram och hållbar migrationspolitik är det viktigt att svenska myndigheter får kännedom om och kan kontrollera EES-medborgares vistelse och uppehållsrätt i landet i större utsträckning. Det finns därför skäl att låta en särskild utredare se över hur en ordning, i enlighet med rörlighetsdirektivet, som innebär att EES-medborgare registreras vid vistelser över tre månader kan återinföras i svensk rätt.

Det är viktigt att en allsidig och bred analys görs av de frågor som kan ha betydelse för utformningen av registreringsförfarandet. En relevant fråga i sammanhanget är exempelvis vilka EES-medborgare som ska omfattas av krav på registrering. Det kan noteras att i det tidigare registreringsförfarandet enligt utlänningslagen undantogs vissa grupper från skyldigheten att registrera sig, däribland EES-medborgare med uppehållstillstånd i Sverige. Vilka frister för registrering som ska gälla och vilka uppgifter om EES-medborgare som ska registreras är exempel på andra relevanta frågor. Även frågan om hur utfärdande av bevis om registrering bör gå till är viktig för utformningen av ett registreringssystem. Rörlighetsdirektivet innehåller i det avseendet bestämmelser med innebörden att ett bevis om registrering ska utfärdas omedelbart, och en utförlig reglering om förfarandet kring detta (artikel 8.2, 8.3 och 8.5). En central fråga är också vilken eller vilka myndigheter som är bäst lämpade att ansvara för registreringsförfarandet, inklusive för utfärdandet av bevis om registrering och registerhanteringen. Olika alternativ bör övervägas och för- och nackdelar med olika lösningar

noga belysas. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag som innebär att förutsättningarna för folkbokföring ändras.

Registreringssystemet ska vara förenligt med EU-rätten. I avvägningen av hur systemet bör utformas behöver den kritik som Europeiska kommissionen förde fram mot den ordning som tidigare gällde beaktas särskilt. Jämförelser kan också behöva ske med regelverk i andra EES-stater som har ett registreringsförfarande. Utredaren ska vidare ha ett dataskyddsrättsligt perspektiv i de analyser som görs. En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att registreringssystemet ska vara effektivt och ändamålsenligt. Intresset av att begränsa kostnader ska särskilt beaktas, likaså att registreringsförfarandet är så enkelt och tydligt som möjligt för enskilda EES-medborgare.

Utredaren ska därför

- analysera vilka EES-medborgare som ska omfattas av krav på registrering och vilka uppgifter om EES-medborgare som ska registreras,
- analysera vilka frister för registrering som ska gälla och hur förfarandet om utfärdande av bevis om registrering ska gå till,
- analysera vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för registreringsförfarandet, inklusive för utfärdandet av bevis om registrering och registerhanteringen,
- analysera de ytterligare frågor som är relevanta för utformningen av en ordning för registrering av EES-medborgare,
- utifrån analyserna i föregående punkter föreslå hur en ordning i enlighet med EU-rätten ska utformas som innebär att EES-medborgare som vistas i Sverige i mer än tre månader med uppehållsrätt registreras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behandling av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter samt tillgång till uppgifter om registrerade EES-medborgare

För att undvika att oriktiga uppgifter registreras är det viktigt att EES-medborgarens identitet kontrolleras inom ramen för registreringsförfarandet. Användningen av biometriska uppgifter kan vara betydelsefull vid identitetskontroller och en effektiv metod för kontroll av en handlings äkthet samt av att handlingen tillhör en viss person (jfr t.ex. prop. 2021/22:217 s. 45 och 66). I dag får ansiktsbild och fingeravtryck tas i identifieringssyfte i olika

sammanhang för att kontrollera att uppgifterna motsvarar de som finns lagrade i t.ex. pass, identitetskort eller motsvarande handling. Det sker exempelvis i samband med identitetskontroll i ärenden om folkbokföring (jfr 26 c § folkbokföringslagen). En möjlighet att därutöver kunna lagra ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa för framtida jämförelser skulle kunna motverka att en person får två eller flera olika identiteter registrerade. Utredningen om utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring har i uppgift att ta ställning till om Skatteverket ska få möjlighet att också lagra och på annat sätt behandla sådana personuppgifter bl.a. i ärenden om folkbokföring (dir. 2023:134). Vidare lämnas förslag om utökad användning av biometri i utlänningsärenden i SOU 2024:80. Det bör övervägas om ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa kan och bör behandlas även inom ramen för registreringsförfarandet av EES-medborgare.

Uppgifter om registrerade EES-medborgare, inklusive biometriska uppgifter, kan vara av intresse för andra myndigheter än den eller de som ansvarar för registreringsförfarandet. Det är t.ex. tänkbart att sådana uppgifter skulle kunna bidra till att andra myndigheter får ett bättre och mer tillförlitligt underlag för beslut i ärenden som rör EES-medborgare, vilket i sin tur skulle kunna minska risken för exempelvis fusk och missbruk av välfärdssystemen. Det finns därför skäl att också se över om andra myndigheter bör få tillgång till uppgifter om registrerade EES-medborgare.

Behandling av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa måste vara rättssäker och får inte innebära ett omotiverat intrång i den personliga integriteten. En viktig utgångspunkt för utredarens arbete är därför att beakta det grundläggande skyddet för såväl den kroppsliga som den personliga integriteten samt bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om, och i så fall hur, ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa bör behandlas inom ramen för registreringsförfarandet, t.ex. genom insamling, kontroll och lagring,

- ta ställning till om, och i så fall hur, andra myndigheter än den eller de som ansvarar för registreringsförfarandet på ett effektivt sätt bör ges tillgång till uppgifter om registrerade EES-medborgare, inklusive biometriska uppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Sanktioner, kontroll och uppdatering av register

En förutsättning för att registreringsförfarandet ska kunna uppfylla sitt syfte är att de personer som omfattas av en registreringsskyldighet också följer den. Enligt rörlighetsdirektivet får medlemsstaterna ålägga en person som underlåter att uppfylla registreringskravet proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner (artikel 8.2). Det är viktigt att direktivets möjligheter till sanktioner övervägs.

Rörlighetsdirektivet innehåller inga särskilda bestämmelser om kontroll av om registreringsskyldigheten har följts. Ändamålsskäl kan anses tala för att det följer av tillåtandet av ett registreringsförfarande – med möjlighet till sanktioner – att någon form av kontroll är tillåten. I samband med att det tidigare registreringsförfarandet infördes gjordes också bedömningen att rörlighetsdirektivet tillåter allmänna kontroller av om EES-medborgare uppfyllt sin registreringsskyldighet (prop. 2005/06:77 s. 102 och 103). Med hänsyn till den tid som har passerat sedan den bedömningen gjordes bör frågan analyseras på nytt. De eventuella möjligheter som EU-rätten ger till kontroll av om registreringsskyldigheten har följts, exempelvis i samband med kontakt med myndighet, bör övervägas. Behovet av andra åtgärder än författningsändringar för att registreringsskyldigheten ska följas i praktiken bör också övervägas.

En kritik som framfördes mot det tidigare registreringsförfarandet enligt utlänningslagen var att det inte gav ett tillförlitligt underlag för att statistiskt följa inflyttningen av EES-medborgare eftersom någon kontinuerlig registrering av avflyttning inte skedde (jfr prop. 2013/14:81 s. 17). Ett register över registrerade EES-medborgare innehåller som utgångspunkt uppgifter som var aktuella vid tidpunkten för registreringen. Uppgifter om att en EES-medborgare inte längre vistas i landet eller inte längre har uppehållsrätt skulle vara relevanta för att på ett mer tillförlitligt sätt kunna följa hur många EES-medborgare med uppehållsrätt som vistas i landet vid en given tidpunkt. Rörlighetsdirektivet tillåter dock inte systematiska

kontroller av om EES-medborgare har uppehållsrätt, vilket begränsar möjligheterna att kunna hålla uppgifterna om registrerade EES-medborgare uppdaterade (jfr artikel 14.2). För att så långt som möjligt kunna följa hur många EES-medborgare som vistas i landet med uppehållsrätt bör det utredas i vilken utsträckning och på vilket sätt som de registrerade uppgifterna om EES-medborgares vistelse i Sverige kan hållas uppdaterade.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilka sanktioner som bör följa på en underlåtenhet att följa registreringskyldigheten,
- analysera i vilken utsträckning som kontroll av om registreringskyldigheten har följts är möjlig enligt EU-rätten och ta ställning till om, och i så fall hur, en ordning som innebär en sådan kontroll bör införas,
- ta ställning till i vilken utsträckning och på vilket sätt som uppgifter om registrerade EES-medborgare kan hållas uppdaterade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdraget att se över möjligheterna till undantag från uppmaning till självant återvändande för den med tillstånd att vistas i annan EU-stat

EU-rättsliga bestämmelser om återvändande för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat men som har tillstånd att vistas i en annan EU-stat finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Av direktivet framgår bl.a. att en sådan tredjelandsmedborgare ofördröjligen ska bege sig till den andra EU-statens territorium. Om tredjelandsmedborgaren inte följer det kravet eller om dennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska medlemsstaten utfärda ett beslut om återvändande (artikel 6.1 och 6.2).

I svensk rätt har de aktuella bestämmelserna i återvändandedirektivet genomförts genom bestämmelserna i 8 kap. 6 a § utlänningslagen. Av den paragrafen följer att när en fråga uppkommer om av- eller utvisning av en utlänning som har tillstånd att vistas i en annan EU-stat ska den beslutande myndigheten som huvudregel först uppmana utlänningen att inom skälig tid

självmant bege sig till den andra EU-staten. Först om utlänningsen inte följer en sådan uppmaning får myndigheten besluta om av- eller utvisning (första stycket). Det finns ett antal undantag från huvudregeln. Bland annat får ett beslut om av- eller utvisning fattas utan en föregående uppmaning om utlänningsen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet (andra stycket 4). Begreppet ”allmän ordning och säkerhet” är EU-rättsligt och tolkas ytterst av EU-domstolen. Migrationsöverdomstolen har exempelvis ansett att det utgör hot mot den allmänna ordningen när en utlänning med uppehållstillstånd i en annan EU-stat misstänks ha arbetat i Sverige utan arbetstillstånd (MIG 2024:9). Beslut om av- eller utvisning får även ske utan en föregående uppmaning om det är sannolikt att utlänningsen inte skulle följa uppmaningen (andra stycket 5). EU-domstolen har i ett beslut prövat det undantagets förenlighet med återvändandedirektivet (EU-domstolens beslut den 26 april 2023 i mål C-629/22). EU-domstolens slutsats i målet var bl.a. att artikel 6.2 i direktivet ska tolkas så att behöriga myndigheter i en medlemsstat är skyldiga att ge en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i den medlemsstaten möjlighet att bege sig till den andra medlemsstaten innan myndigheterna fattar ett beslut om återvändande, även om myndigheterna anser att det är sannolikt att tredjelandsmedborgaren inte kommer att följa en sådan uppmaning.

Med anledning av EU-domstolens slutsats när det gäller tolkningen av artikel 6.2 finns det ett behov av att se över genomförandet av återvändandedirektivet i den delen och att anpassa bestämmelsen om undantag från uppmaningsskyldigheten i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 utlänningslagen till direktivet och EU-domstolens beslut. I samband med den översynen bör det övervägas om skärpningar behöver göras i övriga bestämmelser i den aktuella paragrafen i syfte att förbättra möjligheterna att kunna bedriva ett effektivt återvändandearbete. Utgångspunkten för utredarens arbete ska vara att de möjligheter som EU-rätten ger att avvisa eller utvisa en person som inte har rätt att vistas i landet men som har tillstånd att vistas i en annan EU-stat ska nyttjas i så stor utsträckning som möjligt. Förslag som lämnas ska vara ändamålsenliga och effektiva.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå anpassningar av den nuvarande regleringen i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 utlänningslagen om undantag från uppmanings-

- skyldigheten när det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen så att regeringen är förenlig med EU-rätten,
- ta ställning till om, och i så fall hur, övriga bestämmelser i 8 kap. 6 a § utlänningslagen kan skärpas för att så långt som möjligt nyttja de möjligheter som EU-rätten ger till av- och utvisning, och
 - lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas. Om förslagen medför kostnadsökningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredaren i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) föreslå en finansiering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning det behövs. Utredaren ska också hålla sig informerad om, och beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet, andra myndigheter, utredningsväsendet och EU.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 januari 2026.

(Justitiedepartementet)