

Registrering av EES-medborgare

*Betänkande av Utredningen om
registrering av EES-medborgare*

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:9

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Åtta45

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1467-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-1468-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Forssell

Regeringen beslutade den 24 januari 2025 att utse en särskild utredare med det huvudsakliga uppdraget att se över hur en ordning som innebär att EES-medborgare registreras vid vistelser över tre månader kan återinföras i svensk rätt. Syftet har varit att svenska myndigheter ska få bättre kännedom om vilka EES-medborgare som vistas i landet och med vilken rätt de gör det. I uppdraget ingick även att se över möjligheterna till undantag från uppmaning till självantat återvändande för den med tillstånd att vistas i en annan EU-stat och i samband med det ta ställning till om skärpningar behöver göras i syfte att förbättra möjligheterna att kunna bedriva ett effektivt återvändandearbete (dir. 2025:4).

Till särskild utredare förordnades den 3 februari 2025 rådmannen Louise Molin Alfredsson.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 14 mars 2025 rättssakkunniga Lisa Hoppman, Finansdepartementet och rätts-sakkunniga Ulrika Mossberg, Justitiedepartementet.

Som experter förordnades samma dag rättsliga experten Cuneyt Ahmedova, Migrationsverket, juristen Amelie Björkman, Polismyndigheten, rättsliga experten Håkan Grenryd, Skatteverket och juristen My Lorenius, Integritetsskyddsmyndigheten.

Lisa Hoppman entledigades från sitt uppdrag den 2 oktober 2025 och rättssakkunniga Amanda Hägglund, Finansdepartementet, förordnades som sakkunnig från och med samma dag.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 3 februari 2025 kammarrättsassessorn Lovisa Klingberg.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens sakkunniga och experter och betänkandet är därför skrivet i vi-form. Experterna och de sakkunniga har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Registrering av EES-medborgare*, SOU 2026:9.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i januari 2026

Louise Molin Alfredsson

Lovisa Klingberg

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	25
1 Författningsförslag.....	35
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	35
1.2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	41
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2023:363) om samordningsnummer	49
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	51
2.1 Utredningens uppdrag.....	51
2.1.1 Registrering av EES-medborgare.....	51
2.1.2 Uppmaning till självmant återvändande för tredjelandsmedborgare med tillstånd att vistas i annan EU-stat.....	53
2.2 Utredningens arbete	54
3 Bakgrund och rättsliga utgångspunkter	55
3.1 Fri rörlighet för EES-medborgare	55
3.1.1 Allmänt om den fria rörligheten.....	55
3.1.2 Rörlighetsdirektivet.....	57
3.1.3 Kommissionens, Europaparlamentets och rådets uttalanden om rörlighetsdirektivet.....	66
3.1.4 Unionsrättslig praxis av intresse.....	68

3.2	Utlänningslagen och utlänningsförordningen.....	70
3.3	Folkbokföringslagen	73
3.4	Lagen om samordningsnummer	73
3.5	Dataskyddsrättsliga förutsättningar för ett registreringsförfarande.....	75
3.5.1	Inledning.....	75
3.5.2	Allmänt om dataskyddsförordningen.....	76
3.5.3	Grundläggande principer	76
3.5.4	Rättslig grund för behandlingen	78
3.5.5	Känsliga personuppgifter	80
3.5.6	Dataskyddsförordningens förhållande till offentlighetsprincipen	80
3.5.7	Andra internationella åtaganden	81
3.5.8	Svensk reglering	81
3.6	FN:s konvention om barnets rättigheter	82
3.7	Tidigare registreringsförfarande i Sverige	84
3.8	Synpunkter på det tidigare registreringsförfarandet	86
3.8.1	Migrationsverkets synpunkter	86
3.8.2	Europeiska kommissionens synpunkter på Sveriges genomförande av rörlighetsdirektivet	87
3.8.3	Folkbokföringsutredningen	90
3.9	Registreringsförfarandet togs bort	93
4	Internationell utblick.....	95
4.1	Inledning	95
4.2	Den nordiska överenskommelsen	96
4.3	Danmark.....	97
4.3.1	Folkbokföring i Danmark	97
4.3.2	Reglering av uppehållsrätt i Danmark.....	99
4.3.3	Registrering av EES-medborgare i Danmark	100
4.4	Finland	102
4.4.1	Folkbokföring i Finland	102

4.4.2	Reglering av uppehållsrätt i Finland	104
4.4.3	Registrering av EES-medborgare i Finland.....	104
4.5	Norge.....	107
4.5.1	Folkbokföring i Norge.....	107
4.5.2	Reglering av uppehållsrätt i Norge	108
4.5.3	Registrering av EES-medborgare i Norge.....	109
4.6	Island	112
4.6.1	Folkbokföring på Island.....	112
4.6.2	Reglering av uppehållsrätt på Island.....	113
4.6.3	Registrering av EES-medborgare på Island.....	114
4.7	Sammanfattning och slutsatser av den internationella utblicken.....	115
5	Återinförande av registreringsförfarandet.....	117
5.1	Inledning.....	117
5.2	Registrering av EES-medborgare ska återinföras.....	119
5.2.1	Grundläggande EU-rättsliga förutsättningar för registreringsförfarandet.....	119
5.2.2	Är det förenligt med EU-rätten att ha krav både på folkbokföring och registrering av uppehållsrätt?	120
5.2.3	Det finns ett behov av att återinföra ett registreringsförfarande	122
5.2.4	Skyldighet att rapportera sin närvaro i landet.....	124
5.3	Migrationsverket ska ansvara för registreringsförfarandet	126
5.3.1	Alternativ till ansvarig myndighet som utredningen har övervägt.....	128
5.4	Vilka bör omfattas av registreringsskyldigheten?	131
5.4.1	Svenska medborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet	131
5.4.2	Nordiska medborgare.....	132
5.4.3	EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige med uppehållsrätt	133

5.4.4	EES-medborgare med uppehållstillstånd eller permanent uppehållsrätt	134
5.4.5	Arbetssökande.....	135
5.4.6	Minderåriga.....	138
5.5	Identitetskontroll	139
5.5.1	Identitetskontroller som görs av Skatteverket....	140
5.5.2	Alternativa sätt att genomföra identitetskontrollen	141
5.6	Handlingar som får begäras in för registreringen.....	150
5.6.1	EES-medborgare med primär uppehållsrätt	151
5.6.2	EES-medborgare med sekundär uppehållsrätt	153
5.7	Uppgifter som bör och får registreras.....	155
5.8	Förfarandet i samband med registrering av EES-medborgare.....	160
5.8.1	Frister som ska gälla för registreringen	160
5.8.2	Ansökningsförfarandet.....	161
5.8.3	Handläggningstid.....	162
5.8.4	Överklagbarhet.....	163
5.8.5	Registreringsbevisets innehåll och utformning...	164
5.8.6	Giltighetstid och eventuell förnyelse av registreringsbeviset.....	168
5.8.7	Avgifter.....	169
5.8.8	Tilldelning av samordningsnummer.....	170
5.9	Övriga relevanta frågor för registreringsförfarandet.....	172
5.9.1	Offentlighet och sekretess	172
5.9.2	Frågor om dataskydd och integritet	173
6	Behandling av fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa	177
6.1	Inledning.....	177
6.2	Rättighetsfrågor vid behandling av biometriska uppgifter.....	178
6.2.1	Begränsningar måste ha stöd i lag	178
6.2.2	Begränsningar får ske för vissa ändamål	179

6.2.3	Begränsningar ska vara nödvändiga och proportionerliga.....	180
6.2.4	Dataskyddsförordningen ställer särskilda krav på behandling av känsliga personuppgifter	181
6.3	Vad är biometriska uppgifter och hur används de?	182
6.4	Angränsande förslag om utökad användning av biometriska uppgifter.....	183
6.4.1	Utökad användning av biometriska uppgifter i utlänningsärenden	183
6.4.2	Utökad användning av biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten	185
6.5	Olika sätt att behandla biometriska uppgifter inom registreringsförfarandet.....	187
6.6	Insamling och kontroll av fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa.....	189
6.6.1	Behovet av insamling och kontroll	189
6.6.2	Migrationsverket ska få möjlighet att fotografera EES-medborgare och ta upp hans eller hennes fingeravtryck	194
6.6.3	Det saknas behov av ny dataskyddsreglering för insamling och kontroll av de biometriska uppgifterna.....	198
6.7	Lagring av fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa.....	199
6.7.1	Lagring i ett lagringsmedium	199
6.7.2	Lagring i ett register	200
6.8	Personuppgiftsbehandling och proportionalitet.....	205
6.8.1	Ökad och ny behandling av känsliga personuppgifter	205
6.8.2	De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen.....	207
6.8.3	Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen.....	208
6.8.4	Samlad bedömning	209
6.9	Frågor om informationsutbyte, sekretess och gallring.....	210

7	Sanktioner, kontroll och uppdatering av register.....	211
7.1	Inledning	211
7.2	Sanktioner för underlåtelse att registrera sig	212
7.2.1	Sanktionsmöjligheter enligt rörlighetsdirektivet	212
7.2.2	Vitesföreläggande.....	213
7.3	Kontroll av registreringsskyldigheten och uppdatering av registret.....	216
7.3.1	EU-rättsliga förutsättningar för kontroll av registreringsskyldigheten	217
7.4	Generellt om informationsutbyte	218
7.4.1	Rättsliga utgångspunkter för informationsutbyte	218
7.4.2	Andra förslag om ökat informationsutbyte mellan myndigheter.....	221
7.5	Informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter.....	223
7.5.1	Några relevanta myndigheter	224
7.5.2	Kontroll av EES-medborgare som påträffas av Polismyndigheten	228
7.5.3	EES-medborgare som kommer i kontakt med Skatteverket	230
7.5.4	Andra möjligheter att kontrollera om EES-medborgaren har uppfyllt sin registreringsskyldighet.....	232
7.6	Uppgiftsskyldighet för den registrerade EES-medborgaren.....	235
7.7	Avregistrering av registrerade EES-medborgare	237
7.7.1	Överprövning av avregistreringen.....	238
7.8	Informationsåtgärder	239

8	Uppmaning till självmant återvändande för tredjelandsmedborgare med tillstånd att vistas i ett annat EU-land.....	241
8.1	Inledning.....	241
8.2	Rättsliga utgångspunkter.....	242
8.2.1	Återvändandedirektivet.....	242
8.2.2	Utlänningslagen.....	244
8.3	Är undantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 utlänningslagen förenligt med EU-rätten?.....	247
8.3.1	Bakgrund.....	247
8.3.2	Undantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 utlänningslagen ska tas bort.....	248
8.4	Andra möjligheter till undantag från uppmaningsskyldigheten	249
8.4.1	Bakgrund.....	249
8.4.2	Tredjelandsmedborgare som har arbetat utan arbetstillstånd.....	250
8.4.3	Tredjelandsmedborgare som har internationellt skydd i ett annat EU-land	252
8.5	Överväganden av andra möjliga skärpningar av förfarandet i 8 kap. 6 a § utlänningslagen.....	255
8.5.1	Bakgrund.....	255
8.5.2	Tredjelandsmedborgaren bör uppmanas att omedelbart bege sig till det andra EU-landet.....	256
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	257
10	Analys av förslagets konsekvenser.....	259
10.1	Inledning.....	259
10.2	Registrering av EES-medborgare.....	259
10.2.1	Syftet med förslagen.....	259
10.2.2	Effekten av att utredningens förslag inte genomförs och alternativa lösningar	260

10.2.3	Förenligheten med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden	261
10.2.4	Vilka berörs av utredningens förslag?	261
10.2.5	Hur många EES-medborgare kommer att omfattas av registreringsskyldigheten?	262
10.2.6	Konsekvenser för enskilda	264
10.2.7	Konsekvenser för Migrationsverket	265
10.2.8	Konsekvenser för Polismyndigheten	271
10.2.9	Konsekvenser för Skatteverket	272
10.2.10	Konsekvenser för domstolarna	272
10.2.11	Konsekvenser för andra myndigheter	273
10.2.12	Konsekvenser för företag	275
10.2.13	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet	275
10.2.14	Konsekvenser i form av undanträngningseffekter	276
10.2.15	Övriga konsekvenser	278
10.3	Uppmaning till självmant återvändande för tredjelandsmedborgare med tillstånd att vistas i en annan EU-stat	278
10.3.1	Syftet med förslagen	278
10.3.2	Effekten av att utredningens förslag inte genomförs och alternativa lösningar	279
10.3.3	Vilka berörs av utredningens förslag?	279
10.3.4	Överensstämmelse med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden	280
10.3.5	Konsekvenser för Polismyndigheten och Migrationsverket	280
10.3.6	Konsekvenser för domstolarna	281
10.3.7	Konsekvenser för enskilda	281
10.3.8	Övriga konsekvenser	282
11	Författningskommentar	283
11.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	283

Bilaga

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2025:4	291
----------	-------------------------------	-----

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt uppdrag har bestått av två huvudsakliga delar. I den första delen har vårt uppdrag varit att se över hur en ordning som innebär att EES-medborgare registreras vid vistelser över tre månader i Sverige 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. I svensk rätt finns den närmare regleringen om EES-medborgares rätt att vistas i Sverige i utlänningslagen (2005:716), UtlL, och utlänningsförordningen (2006:97), UtlF. Bestämmelserna har huvudsakligen sin grund i rörlighetsdirektivet¹. Enligt rörlighetsdirektivet får medlemsstaterna kräva att EES-medborgare ska registrera sig hos en behörig myndighet vid vistelser som överstiger tre månader (artikel 8.1). Sverige har tidigare haft ett registreringsförfarande för EES-medborgare, men detta togs bort år 2014. Utredningen har i denna del i huvudsak haft i uppgift att

- 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 underlåtenhet att följa registreringsskyldigheten,

¹ 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.

- analysera i vilken utsträckning som kontroll av om registrerings-skyldigheten 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.

Den andra delen av uppdraget har varit att se över den nuvarande regleringen i 8 kap. 6 a § UtL. Bestämmelsens första stycke genomför artikel 6.2 i återvändandedirektivet² och reglerar förfarandet vid avvisning eller utvisning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat men som har tillstånd att vistas i en annan EU-stat. Vi har haft i uppdrag att analysera hur den svenska regleringen bör anpassas för att överensstämja med EU-rätten samt överväga om skärpningar kan göras i bestämmelsen för att förbättra möjligheterna att bedriva ett effektivt återvändandearbete. Enligt utredningsdirektiven ska utgångspunkten 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.

Nedan följer en sammanfattning av utredningens förslag.

En återinförd registrering av EES-medborgare

Efter genomgång och analys av de EU-rättsliga bestämmelserna, Europeiska kommissionens (kommissionen) och Europeiska unionens råds (rådet) uttalanden om dessa samt kommissionens synpunkter på det tidigare registreringsförfarandet har utredningen kommit fram till att en registrering av EES-medborgare är förenlig med EU-rätten. Vi föreslår därför att en EES-medborgare som har uppehållsrätt i Sverige ska vara skyldig att registrera sig senast tre månader efter det att han eller hon har kommit till Sverige. Förslaget innebär även att de EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige med uppehållsrätt ska omfattas av registreringsskyldigheten. Dessa personer behöver dock få en längre frist för ansökan än

² 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.

tre månader från ankomstdagen. Nordiska medborgare, EES-medborgare med uppehållstillstånd eller intyg om permanent uppehållsrätt samt EES-medborgare som är arbetssökande ska inte omfattas av registreringsskyldigheten.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska vara ansvarig myndighet för registreringen av EES-medborgare. Migrationsverket bedöms ha en upparbetad organisation samt den relevanta kompetensen för att hantera registreringen. Det var Migrationsverket som tidigare ansvarade för registrering av EES-medborgare och myndigheten handlägger liknande ärenden. Utredningen har övervägt om någon annan myndighet bör ansvara för registreringen, men kommit fram till att Migrationsverket är den myndighet som är bäst lämpad för uppdraget.

I samband med registreringen ska Migrationsverket kräva att sökanden visar upp ett giltigt pass eller identitetskort. De allra flesta EES-medborgare som ska registreras kommer därför att behöva inställa sig för en identitetskontroll både hos Migrationsverket för registrering och hos Skatteverket för folkbokföring eller samordningsnummer. Även om vi har bedömt att det är förenligt med EU-rätten att ställa krav på både registrering av uppehållsrätt och folkbokföring har vi analyserat olika tänkbara alternativ för identitetskontrollen, i syfte att åstadkomma en så liten administrativ börda som möjligt. Vi har inte funnit något lämpligt alternativ som innebär att EES-medborgaren inte skulle behöva genomgå två identitetskontroller.

Vilka handlingar som den enskilde ska visa upp i samband med ansökan om registrering anges i rörlighetsdirektivet och beror på vilken grund för uppehållsrätt som är aktuell. I enlighet med artikel 8.2 i rörlighetsdirektivet ska Migrationsverket omedelbart utfärda ett registreringsbevis när det kan konstateras att förutsättningarna för registrering är uppfyllda.

Vi föreslår att det registreringsbevis som utfärdas ska vara en enkelt utformad handling som kan tillhandahållas såväl i pappersform som digitalt och att beviset ska utfärdas utan avgift. Ett registreringsbevis ska inte ha någon fastställd giltighetstid. Registreringen är ett engångsförfarande och EES-medborgare ska inte omfattas av en skyldighet att registrera sig på nytt för det fall grunden för uppehållsrätten övergår i en annan.

Ett beslut om att avslå en ansökan om registrering av uppehållsrätten innebär att Migrationsverket har gjort bedömningen att ut-

länningen inte har, eller i vart fall inte har bevisat att han eller hon har, uppehållsrätt. Ett sådant beslut ska därför kunna överklagas till en migrationsdomstol.

Enligt vårt förslag ska Migrationsverket avregistrera en registrerad EES-medborgare om Migrationsverket finner att han eller hon inte har uppehållsrätt. Även sådana beslut ska kunna överklagas till en migrationsdomstol.

Vår utgångspunkt är att de EES-medborgare som inte blir folkbokförda har såväl intresse som behov av att tilldelas ett samordningsnummer, om de inte redan har ett sådant. Vidare är det viktigt att registrerade EES-medborgare tilldelas en identitetsbeteckning i syfte att undvika personförväxling och underlätta informationsutbyte om personer myndigheter emellan. Utredningen föreslår därför en reglering som innebär att Migrationsverket ska begära tilldelning av samordningsnummer hos Skatteverket för de EES-medborgare som har fått ett registreringsbevis utfärdat.

Behandling av fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa

Det finns ett antal negativa konsekvenser förknippade med otillräcklig identitetskontroll för EES-medborgare som vistas i Sverige under en längre period. Det handlar främst om identitetsbedrägerier och annat identitetsmissbruk som rör personer som uppger sig vara EES-medborgare. Konsekvenserna bedöms vara av sådan art att det innebär risker för såväl Sveriges välfärdssystem som för den allmänna ordningen. En identitetskontroll inom ramen för registreringsförfarandet är en viktig förutsättning för att i möjligaste mån säkerställa att endast EES-medborgare registreras.

För att se till att identitetskontrollen är tillräckligt säker föreslår vi att det ska införas en möjlighet i utlänningslagen för Migrationsverket att fotografera en EES-medborgare och ta hans eller hennes fingeravtryck i ärenden om registrering av uppehållsrätt. Barn under sex år ska undantas från skyldigheten att lämna fingeravtryck. De biometriska uppgifter som tas upp får kontrolleras mot uppgifterna i EES-medborgarens pass eller identitetskort för att säkerställa att uppgifterna motsvarar de som finns lagrade i handlingen. De biometriska uppgifterna ska också få tas fram ur ett fotografi som är synligt på en identitetshandling för att kontrollera biometriska upp-

gifter vid en identitetskontroll. Vi bedömer att den behandling av känsliga personuppgifter som föreslås har stöd i befintlig reglering i utlänningsdatalagen (2016:27).

Vi bedömer att insamling och kontroll av biometriska uppgifter för att verifiera identiteten av EES-medborgare som registreras står i proportion till den inskränkning av personlig integritet som förslaget innebär. Av hänsyn till skyddet för den personliga integriteten bedömer utredningen dock att det inte är motiverat att lagra fotografier, fingeravtryck eller biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa i ett lagringsmedium. Fingeravtryck och fotografier som tagits upp för identitetskontrollen inför registrering av EES-medborgare ska inte heller få lagras i något register. Det fotografi och de fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tagits fram i samband med identitetskontrollen ska förstöras omedelbart efter att kontrollen är gjord.

Utredningens förslag kommer att innebära ökad personuppgiftsbehandling och nya möjligheter till behandling av känsliga personuppgifter. Behandlingen bedöms dock vara nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen³ är därför tillämpligt.

Sanktioner, kontroll av registreringsskyldighet och uppdatering av registret

En förutsättning för att registreringsförfarandet ska fylla någon funktion är att de personer som omfattas av en registreringsskyldighet också följer den. Vi föreslår därför att Migrationsverket får förelägga en EES-medborgare som kan antas vara skyldig att registrera sig att fullgöra denna skyldighet. Enligt vår bedömning är det ett proportionerligt krav att ett föreläggande kan förenas med vite. Utifrån rörlighetsdirektivets begränsningar bedömer vi att det inte är motiverat med några strängare sanktioner än föreläggande vid vite. I enlighet med lagen (1985:206) om viten får frågan om utdömande av vite prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Enligt vårt förslag ska ett föreläggande om vite inte kunna överklagas, utan vitets lämp-

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

lighet kan i stället bedömas vid prövning av frågan om utdömande av vite.

Migrationsverket har begränsade möjligheter att få kännedom om något förändras som kan påverka en EES-medborgares uppehållsrätt. Vi föreslår därför att det ska införas en ny bestämmelse i 3 a kap. utlänningslagen som innebär att den som har registrerat sin uppehållsrätt ska meddela Migrationsverket han eller hon avslutar sin vistelse. Vår bedömning är att det inte ska införas någon sanktionsmöjlighet kopplad till denna skyldighet.

Utredningen föreslår nya bestämmelser i 9 kap. utlänningslagen och 7 kap. utlänningsförordningen som innebär att Polismyndigheten får kontrollera om en ESS-medborgare har registrerat sin uppehållsrätt. Om kontrollen visar att EES-medborgaren inte har uppfyllt sin registreringskyldighet ska Polismyndigheten informera Migrationsverket om detta samt uppmana EES-medborgaren att ta kontakt med Migrationsverket.

Skatteverket gör i samband med folkbokföring av ESS-medborgare en självständig prövning av uppehållsrätten. För att underlätta handläggningen föreslår vi att Migrationsverket på begäran ska lämna uppgifter till Skatteverket om EES-medborgare som har registrerat sin uppehållsrätt. Uppgifterna får lämnas om det behövs för handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten. Om Skatteverket får kännedom om att en EES-medborgare inte har registrerat sin uppehållsrätt, ska information om detta lämnas till Migrationsverket. Skatteverket ska även uppmana EES-medborgaren att ta kontakt med Migrationsverket. Förslagen bedöms kunna bidra till att Migrationsverket i flera fall kan uppmärksamma personer som inte har följt registreringskyldigheten.

Utredningen har övervägt om det finns skäl att ålägga någon annan myndighet att kontrollera om en EES-medborgare har uppfyllt registreringskyldigheten. En reglering som innebär att andra myndigheter ska fråga en EES-medborgare om denne har registrerat sin uppehållsrätt bedöms dock inte vara förenlig med rörlighetsdirektivets förbud mot systematiska kontroller.

Utredningen har slutligen identifierat ett antal myndigheter som kan ha information om EES-medborgare som kan ha betydelse för Migrationsverkets möjligheter att kontrollera registreringskyldigheten samt hålla registret uppdaterat. Vi bedömer att informationsutbyte med andra myndigheter kan bidra både till kontroll och att

hålla registret uppdaterat. Utöver den uppgiftsskyldighet som vi föreslår anser vi att den nya generella sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OS�, kommer att möjliggöra att Migrationsverket kan få information från andra myndigheter.

Uppmaning till självmant återvändande för tredjelandsmedborgare med tillstånd att vistas i ett annat EU-land

Utredningen föreslår vissa ändringar i bestämmelsen i 8 kap. 6 a § UtlL. Vi föreslår att undantaget i andra stycket 5 om att en uppmaning inte behöver lämnas, för det fall det bedöms sannolikt att utlänningen inte skulle följa en uppmaning att frivilligt resa till den andra EU-staten, ska tas bort. Bakgrunden till förslaget är att EU-domstolen har uttalat att ett sådant undantag inte är förenligt med artikel 6.2 i återvändandedirektivet. I den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 6 a § UtlL anges att utlänningen ska uppmanas att *inom en skälig tid* bege sig till den andra EU-staten. För att förtydliga vad som åligger den enskilde föreslår utredningen att bestämmelsen ska ändras så att den enskilde uppmanas att *omedelbart* bege sig till den EU-stat där han eller hon har tillstånd att vistas. Uttrycket omedelbart bedöms vara mer i överensstämmelse med lydelsen i artikel 6.2 i återvändandedirektivet.

När det gäller frågan om några skärpningar kan göras i 8 kap. 6 a § UtlL har vi, utifrån våra utredningsdirektiv, analyserat om det är möjligt att göra andra undantag från uppmaningsskyldigheten. Utredningen har inte kunnat identifiera några ytterligare undantag som bedöms vara förenliga med EU-rätten.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen bedömer att framlagda förslag är förenliga med EU-rätten, internationella åtaganden och regeringsformen.

De som främst kommer att påverkas av utredningens förslag som avser återinförande av registreringsförfarandet är Migrationsverket samt de EES-medborgare som redan har vistats eller kommer att vistas över tre månader i Sverige. För Migrationsverkets del kommer förslagen innebära nya handläggningsuppgifter och ökad administration. Det har inte gått att få fram statistik som gjort det möjligt att göra en helt tillförlitlig uppskattning av hur många EES-medborgare som kommer att bli registreringskyldiga. Detta beror delvis på att Sverige inte har haft något registreringsförfarande sedan 2014. Därmed saknas statistik över hur många EES-medborgare som befinner sig i landet med uppehållsrätt och hur många som anländer och lämnar varje år. En följd av att denna statistik saknas är att det är svårt att beräkna vilka kostnadsökningar våra förslag genererar för Migrationsverket och andra berörda myndigheter. I ett inledande skede, när Migrationsverket ska registrera de EES-medborgare som redan vistas i Sverige med uppehållsrätt, bedömer vi dock att kostnadsökningen inte ryms inom befintliga ekonomiska ramar för Migrationsverket.

Med den stora mängd av ärenden som förväntas uppstå i det inledande skedet av registreringsförfarandet riskerar en undanträngningseffekt att uppstå hos Statens servicecenter, där identitetskontrollerna kommer att genomföras. Detta kan komma att påverka enskilda, t.ex. genom att det under en lång period blir svårt att boka tider. En överbelastning av Statens servicecenter kan även få konsekvenser för andra myndigheter som är anslutna till Statens servicecenters tjänster, t.ex. i form av förlängda handläggningstider.

Förslagen om registreringsskyldighet kan förväntas medföra att det tillkommer vissa nya måltyper hos migrationsdomstolarna och att antalet mål ökar i viss utsträckning.

Att återinföra ett registreringsförfarande för EES-medborgare bedöms även ha ett antal positiva konsekvenser. Svenska myndigheter kommer bl.a. få en bättre överblick över vilka EES-medborgare som befinner sig i Sverige. Att Migrationsverket ges förutsättningar att kontrollera identiteten vid registrering är vidare ett viktigt led i arbetet med att motverka förekomsten av felaktigt utnyttjande av identiteter.

För den enskilde kan registreringsbeviset vara ett sätt att underlätta handläggningen t.ex. när denne behöver tillgång till välfärdssystemet eller vid anställningsprocesser.

Förslagen som lämnas i utredningens andra del, hänförliga till bestämmelsen i 8 kap. 6 a § UtlL, bedöms inte medföra några kostnader för staten.

Det är främst Polismyndigheten som påträffar personer som omfattas av bestämmelsen. Förslaget om att ta bort undantaget från uppmaningsskyldigheten i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 UtlL kommer innebära att myndigheten i flera fall än i dagsläget kommer behöva lämna en uppmaning och att färre beslut om avvisning och utvisning kommer kunna fattas direkt. Det kan antas leda till att färre tredjelandsmedborgare avlägsnas från Sverige.

Det finns inte något som tyder på att ökningen av mål i migrationsdomstolarna skulle bli betydande eller påverka verksamheten i någon större utsträckning med anledning av förslagen i denna del.

Uppmaningsskyldigheten kommer bli något mer omfattande än i dagsläget. För enskilda som träffas av bestämmelsen bedöms det vara mindre ingripande att ges möjlighet att självmant bege sig till den andra medlemsstaten än att meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning. I övrigt kommer skyldigheten som följer för den enskilde, alltså att bege sig till den medlemsstaten där han eller hon har rätt att vistas, vara densamma som i dagsläget.

Ikraftträdande

Vi föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027. När det gäller EES-medborgare som redan vistas i Sverige vid ikraftträdandet, föreslår vi att dessa ska vara skyldiga att ansöka om registrering senast den 1 juli 2027. Syftet med detta är att dessa inte ska få en alltför kort frist att registrera sig. En positiv effekt av den längre ansökningsfristen för EES-medborgare som redan vistas i Sverige är även att Migrationsverket och Statens servicecenter inte belastas lika hårt i det inledande skedet.

Summary

Remit

Our remit has consisted of two separate parts. The first part has been to examine how to reintroduce into Swedish law a system for registering European Economic Area (EEA) citizens who reside in Sweden for more than three months. The aim is for Swedish government agencies to gain better knowledge about which EEA citizens are residing in Sweden and based on what right. The right of EEA citizens to reside in Sweden is regulated in Swedish law in the Aliens Act (2005:716) and the Aliens Ordinance (2006:97). The provisions are primarily based on the EU Citizens' Rights Directive¹. Under the Citizens' Rights Directive, EU Member States may require EEA citizens to register with a competent authority for periods of residence longer than three months (Article 8.1). Sweden previously had a registration procedure for EEA citizens, but it was discontinued in 2014. For this part of the remit, the Inquiry has primarily been tasked with:

- analysing and proposing how to design a system in compliance with EU law for the registration of EEA citizens residing in Sweden for periods of longer than three months;
- determining whether, and if so how, biometric data should be processed within the scope of the registration procedure;
- determining whether, and if so how, other government agencies should efficiently be given access to data on registered EEA citizens;

¹ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the member countries.

- analysing and proposing what sanctions should be imposed as a consequence of failing to comply with the registration requirement;
- analysing the extent to which controls of compliance with the registration requirement are possible under EU law and determining whether, and if so how, a system for such controls should be introduced; and
- determining the extent to which, and how, data on registered EEA citizens can be kept up to date.

The other part of the remit has been to review the current regulations under Chapter 8, Section 6a of the Aliens Act. The first paragraph of the provision transposes Article 6(2) of the EU Return Directive² and regulates the procedure for refusing entry to or expelling third-country nationals staying illegally in a Member State while holding a valid residence permit issued by another Member State. We have been tasked with analysing how the Swedish regulations should be adapted so as to harmonise them with EU law, and with considering whether the provision can be tightened to improve the possibilities of effectively carrying out returns.

The inquiry's terms of reference state that, as a starting point, the possibilities provided under EU law to refuse entry to or expel a person who does not have the right to stay in the country and holds a valid residence permit issued by another Member State should be utilised to the furthest possible extent.

The following is a summary of the inquiry's proposals.

Reintroducing registration of EEA citizens

After reviewing the EU legal provisions, the statements of the European Commission and the Council in this regard and the European Commission's views on the previous registration procedure, the inquiry has found that the registration of EEA citizens is compatible with EU law. We therefore propose that an EEA citizen with

² Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.

a right of residence in Sweden be required to register within three months after arriving in Sweden. According to the proposal, EEA citizens who are already in Sweden with a right of residence would also be subject to the registration requirement. However, those individuals would need to be given more than three months from the day of arrival to register. Nordic citizens, EEA citizens holding a valid residence permit or a permanent right of residence certificate and EEA citizens seeking employment should not be subject to the registration requirement.

The inquiry proposes that the Swedish Migration Agency be the competent authority for the registration of EEA citizens. The inquiry considers that the Swedish Migration Agency has an established organisation and the relevant expertise to manage the registration. The Swedish Migration Agency was previously responsible for the registration of EEA citizens and currently processes similar matters. The inquiry has considered whether another government agency should be responsible for the registration but concluded that the Swedish Migration Agency should be the competent authority.

In connection with registration, the Swedish Migration Agency should require applicants to present a valid passport or identity card. The vast majority of EEA citizens being registered would therefore need to appear for identity checks at both the Swedish Tax Agency for entry into the Swedish Population Register or to be issued a coordination number, and the Swedish Migration Agency for registration. Although we have determined that entry into the Swedish Population Register and registration of right of residence are both compatible with EU law, we have analysed various conceivable alternatives for identity checks with the aim of minimising the administrative burden. However, we have not been able to find a suitable alternative whereby EEA citizens would not have to have their identity checked twice.

The documentation that an individual must present in connection with an application for registration is specified in the EU Citizens' Rights Directive and varies depending on the grounds for the right of residence. Under Article 8(2) of the EU Citizens' Rights Directive, the Swedish Migration Agency must immediately issue a registration certificate once it has determined that the conditions for registration have been fulfilled.

We propose making the registration certificate a document in a simple format that can be provided both on paper and digitally, and that it be issued free of charge. A registration certificate is not to have a limited validity period. Registration is a one-time procedure and EEA citizens should not be required to register again if the grounds for the right of residence change.

A decision to reject an application for registration of the right of residence would mean that the Swedish Migration Agency has determined that the alien does not have, or has not proved that they have, a right of residence. Such a decision would therefore be appealable to a migration court.

We propose that the Swedish Migration Agency deregister a registered EEA citizen if it determines that they do not have a right of residence. Such a decision would also be appealable to a migration court.

As a basic principle, we consider that EEA citizens who are not entered in the Swedish Population Register have both an interest in and need to be issued with a coordination number if they do not already have one. Moreover, it is important that registered EEA citizens be issued an identity designation with the aim of avoiding cases of mistaken identity and facilitating exchange of information about people between government agencies. The inquiry therefore proposes regulations whereby the Swedish Migration Agency requests the Swedish Tax Agency to assign coordination numbers to EEA citizens who have been issued with a registration certificate.

Processing of facial images, fingerprints and biometric data collected from them

There are a number of negative consequences associated with insufficient identity checks of EEA citizens staying in Sweden for a long time. These are primarily identity fraud and other forms of identity abuse that concern individuals who claim they are EEA citizens. These consequences pose risks to Sweden's welfare system and to public policy. Identity checks within the scope of the registration procedure are an important prerequisite for ensuring as far as possible that only EEA citizens are registered.

To ensure that the identity checks are sufficiently reliable, we propose introducing a possibility in the Aliens Act for the Swedish Migration Agency to photograph EEA citizens and take their fingerprints for registration of their right of residence. Children under the age of six should be excluded from the requirement to provide fingerprints. The biometric data that is collected can be verified against data from the EEA citizen's passport or identity card to ensure that the data matches what is on the document. It should also be possible to collect biometric data from a facial image that is visible on the identity document to verify biometric data during identity checks. This processing of sensitive personal data is supported by existing regulations under the Aliens Data Act (2016:27).

We consider that collection and verification of biometric data to check the identity of EEA citizens being registered is proportionate in relation to the curtailment of personal privacy that the proposal entails.

However, out of consideration for the protection of personal privacy, the inquiry does not consider it justifiable to store photographs, fingerprints or biometric data collected from them on a storage medium. Nor should fingerprints and photographs taken in identity checks ahead of registration of EEA citizens be stored in any register. The photographs, fingerprints and biometric data collected in connection with identity checks should be destroyed immediately after the verification.

The inquiry's proposals would entail increased personal data processing and new possibilities for processing sensitive personal data. This processing has been deemed necessary for reasons of substantial public interest. The exception under Article 9(2)(g) of the General Data Protection Regulation³ is therefore applicable.

³ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

Sanctions, controls of the registration requirement and keeping the register up to date

In order for the registration process to serve any function, individuals who are subject to the registration requirement must also comply with it. For this reason, we propose that the Swedish Migration Agency order EEA citizens who can be assumed to be subject to the registration requirement to comply with that requirement. Our assessment is that imposing a financial penalty for failure to comply with this requirement is proportionate. Based on the limitations of the EU Citizens' Rights Directive, we find that sanctions more severe than a financial penalty are not justified. In accordance with the Financial Penalties Act (1985:206), the question of imposing a financial penalty may be reviewed by an administrative court at the request of the government agency that issued the financial penalty. The issuance of a financial penalty should not be appealable, but the appropriateness of the financial penalty can be assessed when examining the question of imposing a financial penalty.

The Swedish Migration Agency has limited possibilities to become aware of any changes that may affect an EEA citizen's right of residence. We therefore propose introducing a new provision in Chapter 3a of the Aliens Act, whereby an individual who has registered their right of residence must notify the Swedish Migration Agency when their stay in Sweden ends. We do not recommend associating any sanctions with this requirement.

The inquiry proposes new provisions in Chapter 9 of the Aliens Act and Chapter 7 of the Aliens Ordinance, whereby the Swedish Police Authority would be able to check whether an EEA citizen has registered their right of residence. If the checks reveal that the EEA citizen has failed to comply with their registration requirement, the Police should inform the Swedish Migration Agency and urge the EEA citizen to contact the Swedish Migration Agency.

When entering EEA citizens in the Swedish Population Register, the Swedish Tax Agency should carry out a separate examination of the right of residence. To facilitate processing, we propose that, upon request, the Swedish Migration Agency provide information about EEA citizens who have registered their right of residence to the Swedish Tax Agency. The information may be provided if it is necessary for the processing of the matter or for verification of infor-

mation in the Swedish Population Register. If the Swedish Tax Agency becomes aware that an EEA citizen has not registered their right of residence, it should inform the Swedish Migration Agency. The Swedish Tax Agency should also urge the EEA citizen to contact the Swedish Migration Agency. These proposals can be expected to help the Swedish Migration Agency identify more people who have failed to fulfil the registration requirement.

Furthermore, the inquiry has identified a number of government agencies that may have information about EEA citizens that may be important for the Swedish Migration Agency's ability to carry out controls of the registration obligation and keep the register up to date.

The inquiry has considered whether there are grounds for requiring another government agency to check whether an EEA citizen has complied with the registration requirement. A regulation requiring other government agencies to ask an EEA citizen whether they have registered their right of residence is, however, considered incompatible with the Citizens' Rights Directive's prohibition on systematic checks.

The inquiry has considered whether there are grounds for requiring another government agency to check whether an EEA citizen has complied with the registration requirement. However, the inquiry finds that regulations requiring other government agencies to ask an EEA citizen whether they have registered their right of residence are incompatible with the prohibition of systematic checks laid down in the EU Citizens' Rights Directive.

Finally, the inquiry has identified a number of government agencies that may have information about EEA citizens that could be of significance for the Swedish Migration Agency's ability to verify the registration requirement and keep the register up to date. We find that exchange of information with other government agencies could contribute both to controls and to keeping the register up to date. In addition to the proposed obligation to provide information, we find that the general provision overriding secrecy under Chapter 10, Section 15a of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400) will enable the Swedish Migration Agency to receive information from other government agencies.

Requiring voluntary returns of third-country citizens holding a valid permit to stay in another Member State

The inquiry proposes certain amendments to the provision in Chapter 8, Section 6a of the Aliens Act. We propose removing the exemption in the second paragraph, point 5, which states that a requirement to return voluntarily to the other EU Member State need not be issued if it is deemed likely that the alien would not comply with such a request. This proposal is in line with the ruling of the Court of the Justice of the European Union that such an exception is incompatible with Article 6(2) of the EU Return Directive. Under the current provision in Chapter 8, Section 6a of the Aliens Act, the alien should be required to depart to the other Member State *within a reasonable time*. To clarify what is incumbent on the individual, the inquiry proposes that the provision be amended so that the individual is required to depart *immediately* to the Member State in which they hold a valid permit to stay. ‘Immediately’ is more in line with the wording of Article 6(2) of the EU Return Directive.

As regards the question of whether tightening the provision in Chapter 8, Section 6a of the Aliens Act is possible, we have, in view of the inquiry terms of reference, analysed whether other exceptions to the rule of requiring a return of the alien’s own accord are possible. The inquiry has not been able to identify any additional exceptions deemed compatible with EU law.

Consequences of the inquiry’s proposals

The inquiry finds that the proposals presented are compatible with EU law, Sweden’s international commitments and the Instrument of Government.

Those who would be primarily affected by the inquiry’s proposals concerning reintroduction of the registration procedure are the Swedish Migration Agency and EEA citizens staying in Sweden for longer than three months. The proposals entail new processing steps and increased administration for the Swedish Migration Agency. The inquiry has not found any statistics to accurately estimate how many EEA citizens would be subject to the registration requirement. This is due partly to the fact that Sweden has not had a registration procedure since 2014. Consequently, no statistics are available regar-

ding how many EEA citizens are in Sweden with a right of residence or how many arrive and leave each year. It is therefore difficult to estimate the cost increase for the Swedish Migration Agency and other authorities concerned that would result from our proposals. However, we do not expect that the cost increase could be covered within existing financial frameworks for the Swedish Migration Agency during the initial phase in which the Agency would register the EEA citizens already staying in Sweden.

Given the large volume of cases expected to arise during the initial phase of the registration procedure, there is a risk of a crowding-out effect at the National Government Service Centre, where identity checks would be carried out. This consequence could affect individuals, e.g. in the form of a long waiting period before a bookable time becomes available. Overburdening the National Government Service Centre could also have consequences for other government agencies that utilise its services, such as prolonged processing times.

The proposals on the registration requirement can be expected to bring new types of cases before the migration courts and, to an extent, an increase in the number of cases.

Reintroducing the registration procedure for EEA citizens can also be expected to have a number of positive effects. For example, Swedish government agencies would gain a better overview of which EEA citizens are in Sweden. Moreover, allowing the Swedish Migration Agency to carry out identity checks during registration is an important part of countering identity fraud. For individuals, the registration certificate could be a way to facilitate processing when they need access to the welfare system or during employment processes, for example.

The proposals presented in the inquiry's second part concerning the provision in Chapter 8, Section 6a of the Aliens Act are not expected to entail any costs to central government.

It is primarily the Swedish Police Authority that encounters the individuals covered by the provision. The proposal to remove the exemption from the obligation to issue an instruction under Chapter 8, Section 6a, second paragraph, point 5 of the Aliens Act will mean that the authority will, in more cases than a present, be required to issue such an instruction, and that fewer refusal-of-entry and expulsion orders will be able to be taken directly. This can be

assumed to lead to a decrease in the number of third-country nationals subject to return from Sweden.

There is no indication that the increase in the number of cases before the migration courts would be substantial or impact their activities to any major extent based on the proposals in this regard.

It would be necessary to require more aliens to return of their own accord than is currently the case. For individuals affected by the provision, the inquiry considers it less invasive to be given the opportunity to depart to the other Member State of their own accord than to be issued a refusal-of-entry or expulsion order. The resulting requirement for individuals – to depart to the Member State where they have a valid permit to stay – will otherwise remain the same.

Entry into force

We propose that the legislative amendments enter into force on 1 January 2027. As regards EEA citizens already staying in Sweden at the time of entry into force, we propose that they be required to apply for registration no later than 1 July 2027. The aim is to ensure that they have sufficient time to register. One positive effect of the longer application period for EEA citizens already staying in Sweden is that it should lessen the administrative burden on the Swedish Migration Agency and the National Government Service Centre during the initial phase.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 3 a kap. 10–11, 12 a och 14 §§, 8 kap. 6 a § och rubriken närmast före 3 a kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 3 a kap. 10 a och 12 b §§ och 9 kap. 8 k och 9 c §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Uppehållskort m.m.

3 a kap.

Registreringsskyldighet m.m.

10 §¹

En EES-medborgare som har uppehållsrätt ska ansöka om registrering hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige.

En EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare och som har uppehållsrätt ska ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige. *Detta gäller dock inte för en utlänning som har ett giltigt uppe-*

En EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare och som har uppehållsrätt ska ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige.

För en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller som

¹ Senaste lydelse 2014:198.

hållstillstånd eller som inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om ett sådant tillstånd.

inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om ett sådant tillstånd *gäller inte första eller andra styckena.*

Det som anges i första stycket gäller inte för medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge. Det gäller inte heller EES-medborgare som har fått ett intyg om permanent uppehållsrätt eller är arbetssökande.

10 a §

Migrationsverket ska besluta att avregistrera en registrerad EES-medborgare om Migrationsverket finner att förutsättningarna för uppehållsrätt inte är uppfyllda.

11 §²

Om det kan antas att en *EES-medborgares* familjemedlem är skyldig att ansöka om uppehållskort enligt 10 §, får Migrationsverket förelägga honom eller henne att fullgöra denna skyldighet. Migrationsverket får även förelägga familjemedlemmen att lämna in sådana handlingar som är nödvändiga för att uppehållskort ska kunna *utfärdas*.

Om det kan antas att en *EES-medborgare* eller hans eller hennes familjemedlem är skyldig att registrera sig eller att ansöka om uppehållskort enligt 10 §, får Migrationsverket förelägga honom eller henne att fullgöra denna skyldighet. Migrationsverket får även förelägga *EES-medborgaren* eller familjemedlemmen att lämna in sådana *uppgifter och* handlingar som är nödvändiga för att registrering eller utfärdande av uppehållskort ska kunna *ske*.

² Senaste lydelse 2014:198.

12 a §³

Migrationsverket ska utfärda

1. intyg om permanent uppehållsrätt till en EES-medborgare som har ansökt om sådant intyg och som har permanent uppehållsrätt,

2. uppehållskort till en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare, om han eller hon har ansökt om sådant kort och har uppehållsrätt, och

3. permanent uppehållskort till en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare, om han eller hon har ansökt om sådant kort och har permanent uppehållsrätt.

1. registreringsbevis till en EES-medborgare som har ansökt om registrering och som har uppehållsrätt,

2. intyg om permanent uppehållsrätt till en EES-medborgare som har ansökt om sådant intyg och som har permanent uppehållsrätt,

3. uppehållskort till en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare, om han eller hon har ansökt om sådant kort och har uppehållsrätt, och

4. permanent uppehållskort till en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare, om han eller hon har ansökt om sådant kort och har permanent uppehållsrätt.

12 b §

En EES-medborgare som har ansökt om registrering enligt 10 § första stycket ska meddela Migrationsverket om han eller hon avslutar sin vistelse i Sverige.

14 §⁴

Regeringen får meddela föreskrifter om *vilka handlingar som ska lämnas* vid ansökan om uppehållskort.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om *förfarandet* vid registrering av EES-

³ Senaste lydelse 2014:198.

⁴ Senaste lydelse 2014:198.

medborgare och ansökan om uppehållskort.

8 kap.

6 a §⁵

När en fråga uppkommer om avvisning eller utvisning enligt 2, 3 eller 6 § av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat ska den beslutande myndigheten uppmana utlänningen att *inom en skälig tid själv*mant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning eller utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige,

2. utlänningen nekas att resa in i landet,

3. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns,

4. utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet, *eller*

5. *det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen.*

När en fråga uppkommer om avvisning eller utvisning enligt 2, 3 eller 6 § av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat ska den beslutande myndigheten uppmana utlänningen att *omedelbart* bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning eller utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning.

3. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns, *eller*

4. utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om uppmaningar enligt första stycket.

⁵ Senaste lydelse 2017:22.

9 kap.**8 k §**

En EES-medborgare är skyldig att, i ett ärende om registrering av uppehållsrätt, låta Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Skyldigheten att låta Migrationsverket ta fingeravtryck gäller inte om EES-medborgaren är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för EES-medborgaren att lämna fingeravtryck.

Om ett pass eller ett identitetskort som visas upp har ett lagringsmedium där fotografi eller fingeravtryck är sparade eller har ett synligt fotografi, får Migrationsverket använda uppgifter som myndigheten har tagit enligt första stycket för att kontrollera att dessa motsvarar uppgifterna som finns i handlingen.

När en kontroll enligt andra stycket har genomförts ska det fotografi och de fingeravtryck som har tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Det gäller också de biometriska uppgifter som tagits fram i samband med kontrollen.

9 c §

Polismyndigheten får kontrollera om en EES-medborgare som kan antas ha vistats i Sverige i över tre månader har registrerat sig hos Migrationsverket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. EES-medborgare som redan vistas i Sverige vid ikraftträdandet ska ansöka om registrering senast den 1 juli 2027.

1.2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97) dels att 3 a kap. 7–7 b, 9 och 11 §§ och 7 kap. 15 b § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 3 a kap. 8, 8 a, 12 och 13 §§ och 7 kap. 1 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a kap.

7 §⁶

Migrationsverket utfärdar intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort till en utlänning som har ansökt om sådant kort.

Intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort ska utfärdas omedelbart. Upphållskort och permanent uppehållskort enligt 3 a kap. 12 a § utlänningslagen (2005:716) ska utfärdas senast sex månader efter ansökan om sådant kort. Intyg om permanent uppehållsrätt enligt 3 a kap. 12 a § utlänningslagen ska utfärdas snarast möjligt.

Intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort ska utfärdas omedelbart. *Registreringsbevis enligt 3 a kap. 12 a § utlänningslagen (2005:716) ska utfärdas omedelbart efter att förutsättningarna för registrering är uppfyllda.* Upphållskort och permanent uppehållskort enligt 3 a kap. 12 a § utlänningslagen ska utfärdas senast sex månader efter ansökan om sådant kort. Intyg om permanent uppehållsrätt enligt 3 a kap. 12 a § utlänningslagen ska utfärdas snarast möjligt.

7 a §⁷

Ett uppehållskort enligt 3 a kap. 12 a § 2 utlänningslagen (2005:716) ska gälla i fem år från dagen för utfärdandet eller under den beräknade vistelsetiden för

Ett uppehållskort enligt 3 a kap. 12 a § 3 utlänningslagen (2005:716) ska gälla i fem år från dagen för utfärdandet eller under den beräknade vistelsetiden för

⁶ Senaste lydelse 2014:185.

⁷ Senaste lydelse 2014:185.

den person som uppehållsrätten härleds från om denna inte överstiger fem år.

Vistas innehavare av ett sådant uppehållskort som avses i första stycket utanför Sverige längre tid än sex månader per år, förlorar uppehållskortet sin giltighet.

Giltigheten påverkas dock inte av att innehavaren vistas utanför Sverige längre tid om

- vistelsen inte överstiger tolv månader i följd och orsakas av graviditet och förlossning, allvarlig sjukdom, studier, yrkesutbildning, utstationering på grund av arbete eller andra särskilda skäl, eller
- vistelsen är orsakad av obligatorisk militärtjänstgöring.

7 b §⁸

En ansökan om permanent uppehållskort ska lämnas in till Migrationsverket innan giltigheten av ett uppehållskort enligt 3 a kap. 12 a § 2 utlänningslagen (2005:716) löper ut.

Migrationsverket ska utan särskild ansökan förnya ett permanent uppehållskort vart tionde år.

Ett permanent uppehållskort förlorar sin giltighet om innehavaren vistas utanför Sverige under två på varandra följande år.

8 §⁹

I samband med utfärdande av registreringsbevis till en EES-medborgare som har uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § 1, 3 eller 4 utlänningslagen (2005:71) får Migrationsverket kräva att sökanden visar upp

1. ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort,
2. handlingar som styrker att han eller hon har en anställning

⁸ Senaste lydelse 2014:185.

⁹ Tidigare 8 § upphävd genom 2014:185.

eller bedriver verksamhet som egen företagare i Sverige,

3. handlingar som styrker att han eller hon är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige samt en försäkran om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning, eller

4. handlingar som styrker att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

8 a §¹⁰

I samband med utfärdande av registreringsbevis till en EES-medborgare som har uppehållsrätt enligt 3 a kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) får Migrationsverket kräva att sökanden visar upp

1. ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort,

2. handlingar som styrker familjeanknytningen till EES-medborgaren som uppehållsrätten härleds från,

3. registreringsbevis eller andra handlingar som styrker att den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från har uppe-

¹⁰ Tidigare 8 a § upphävd genom 2014:185.

hålls rätt i Sverige eller är en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet,

4. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 2 och 3 utlänningslagen (2005:716), handlingar som styrker att sökanden är beroende av EES-medborgaren eller hans eller hennes make eller sambo för sin försörjning, om detta är en förutsättning för sökandens uppehålls rätt, och

5. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 4 utlänningslagen, handlingar som styrker att sökanden är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll, eller handlingar som styrker att det finns allvarliga hälsoskäl som absolut kräver att EES-medborgaren tar hand om sökanden.

I samband med utfärdande av registreringsbevis till en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 § andra stycket utlänningslagen får Migrationsverket även kräva att sökanden visar upp handlingar som styrker att sökanden har följt med eller anslutit sig till den svenska medborgaren när den svenska medborgaren utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet.

9 §¹¹

I samband med utfärdande av uppehållskort får Migrationsverket kräva att sökanden visar upp

1. ett giltigt pass,
2. handlingar som styrker familjeanknytningen till EES-medborgaren,
3. handlingar som styrker att den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från har uppehållsrätt i Sverige eller är en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet,
3. *registreringsbevis eller andra handlingar som styrker att den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från har uppehållsrätt i Sverige eller är en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet,*

4. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 2 och 3 utlänningslagen (2005:716), handlingar som styrker att sökanden är beroende av EES-medborgaren eller hans eller hennes make eller sambo för sin försörjning, om detta är en förutsättning för sökandens uppehållsrätt, och

5. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 4 utlänningslagen, handlingar som utfärdats av en behörig myndighet i ursprungslandet eller i det land från vilket sökanden anländer som styrker att sökanden är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll, eller handlingar som styrker att det finns allvarliga hälsoskäl som absolut kräver att EES-medborgaren ger sökanden personlig omvårdnad.

I samband med utfärdande av uppehållskort till en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 § andra stycket utlänningslagen får Migrationsverket även kräva att sökanden visar upp handlingar som styrker att sökanden har följt med eller anslutit sig till den svenska medborgaren när den svenska medborgaren utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet.

¹¹ Senaste lydelse 2014:185.

11 §¹²

Uppehållskort och permanent uppehållskort ska ha den utformning och det innehåll som följer av rådets förordning (EU) 2025/1208 av den 12 juni 2025 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet.

Intyg om permanent uppehållsrätt ska innehålla de uppgifter som följer av artikel 6 första stycket i rådets förordning (EU) 2025/1208.

Intyg om permanent uppehållsrätt och registreringsbevis ska innehålla de uppgifter som följer av artikel 6 första stycket i rådets förordning (EU) 2025/1208.

12 §

Migrationsverket ska begära ett samordningsnummer hos Skatteverket för en EES-medborgare när han eller hon har fått ett registreringsbevis utfärdat enligt 3 a kap. 12 a § utlänningslagen (2005:716). Detta gäller dock inte om EES-medborgaren är eller har varit folkbokförd eller redan har tilldelats ett samordningsnummer.

13 §

Migrationsverket får meddela föreskrifter om vilka uppgifter om EES-medborgare som får registreras.

7 kap. Underrättelseskyldighet

1 c §

Om Polismyndigheten eller Skatteverket får kännedom om att en EES-medborgare som kan antas vara skyldig att registrera sig inte har uppfyllt sin registreringskyldighet, ska myndigheten under-

¹² Senaste lydelse 2025:966.

rätta Migrationsverket om detta. Den som lämnar underrättelse bör uppmana utlänningsen att ta kontakt med Migrationsverket i fråga om registrering av uppehållsrätt.

En underrättelse enligt första stycket ska innehålla den information som finns tillgänglig om EES-medborgarens

- namn,*
- födelsetid,*
- medborgarskap,*
- personnummer eller samordningsnummer,*
- bostadsadress eller annan jämförbar uppgift,*
- övriga kontaktuppgifter, samt*
- inresedatum till Sverige.*

15 b §¹³

På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket, om det behövs för handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten, lämna ut *följande* uppgifter:

1. namn, person- eller samordningsnummer,
2. födelseort, födelsetid och kön,
3. medborgarskap,
4. civilstånd och andra familjerättsliga förhållanden,
5. adress, andra kontaktuppgifter och vistelseplats,
6. fotografi,
7. resehandling och uppgift om avvikelse vid dokumentkontroll,
8. uppehållsstatus, permanent uppehållsrätt, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och uppehållskort,

På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket, om det behövs för handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten, lämna ut uppgifter *om*:

1. namn, person- eller samordningsnummer,
2. födelseort, födelsetid och kön,
3. medborgarskap,
4. civilstånd och andra familjerättsliga förhållanden,
5. adress, andra kontaktuppgifter och vistelseplats,
6. fotografi,
7. resehandling och uppgift om avvikelse vid dokumentkontroll,
8. uppehållsstatus, *uppehålls-*rätt, permanent uppehållsrätt, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och uppehållskort,

¹³ Senaste lydelse 2023:158.

9. dossiernummer eller motsvarande nummer och uppgift om tidigare ärenden,

10. utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet, och

11. återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2023:363) om samordningsnummer

Häri genom föreskrivs att 3 § förordningen (2023:363) om samordningsnummer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

En person som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap., ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § *eller* ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd enligt 6 a–6 c kap. utlänningslagen (2005:716) får tilldelas samordningsnummer på begäran av Migrationsverket även om Migrationsverket inte behöver numret i sin verksamhet. Samordningsnummer får då endast tilldelas med stöd av 2 kap. 2 eller 5 § lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

En person som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap., ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 §, ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd enligt 6 a–6 c kap. *eller som har fått ett registreringsbevis utfärdat enligt 3 a kap. 12 a §* utlänningslagen (2005:716) får tilldelas samordningsnummer på begäran av Migrationsverket även om Migrationsverket inte behöver numret i sin verksamhet. Samordningsnummer får då endast tilldelas med stöd av 2 kap. 2 eller 5 § lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Den 23 januari 2025 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att 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. I kommittédirektiven ingår även ett uppdrag att se över svensk rätts förenlighet med EU-rätten när det gäller förfarandet för avvisning och utvisning av tredjelandsmedborgare som har tillstånd att vistas i en annan EU-stat.

2.1.1 Registrering av EES-medborgare

I samband med att rörlighetsdirektivet genomfördes i svensk rätt infördes en skyldighet för EES-medborgare att registrera sig vid vistelser som överstiger tre månader. Det särskilda registreringsförfarandet togs dock bort år 2014. Ett av skälen till detta var kritik från Europeiska kommissionen mot att regleringen medförde dubbla registreringsförfaranden. Ett annat skäl som anfördes för borttagandet var att registreringsskyldigheten inte ansågs fylla något större behov, bl.a. eftersom registreringen inte är avgörande för rätten att vistas i Sverige.

I dag registreras vissa uppgifter om EES-medborgare med uppehållsrätt i folkbokföringsdatabasen. Alla de uppgifter som tidigare registrerades framgår dock inte av folkbokföringsdatabasen, exempelvis inte grunden för uppehållsrätten. Det är inte heller alla EES-medborgare som omfattas av krav på folkbokföring. För att åstad-

komma en ansvarsfull, stram och hållbar migrationspolitik anser regeringen att är det viktigt att svenska myndigheter får kännedom om och kan kontrollera EES-medborgares vistelse och uppehålls-rätt i landet i större utsträckning.

I uppdraget har ingått bl.a. att:

- 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 för-farandet om utfärdande av bevis om registrering ska gå till,
- analysera vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för regi-streringsförfarandet, inklusive för utfärdandet av bevis om regi-strering och registerhanteringen,
- utifrån analyserna i föregående punkter föreslå hur en ordning i enlighet med EU-rätten ska utformas som innebär att EES-med-borgare som vistas i Sverige i mer än tre månader med uppehålls-rätt registreras,
- ta ställning till om, och i så fall hur, ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa bör behand-las inom ramen för registreringsförfarandet, t.ex. genom insam-ling, 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-medbor-gare, inklusive biometriska uppgifter
- analysera och föreslå vilka sanktioner som bör följa på en under-låtelse att följa registreringsskyldigheten,
- analysera i vilken utsträckning som kontroll av om registrerings-skyldigheten har följts är möjlig enligt EU-rätten och ta ställ-ning till om, och i så fall hur, en ordning som innebär en sådan kontroll bör införas och
- ta ställning till i vilken utsträckning och på vilket sätt som upp-gifter om registrerade EES-medborgare kan hållas uppdaterade.

2.1.2 Uppmaning till självant återvändande för tredjelandsmedborgare med tillstånd att vistas i annan EU-stat

Det andra deluppdraget har sin bakgrund i ett beslut från EU-domstolen¹ och handlar om förfarandet vid avvisning eller utvisning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i Sverige, men som har tillstånd att vistas i en 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 återvändandedirektivet. De aktuella bestämmelserna (artikel 6.1 och 6.2) har i svensk rätt genomförts genom 8 kap. 6 a § UtlL. Av den bestämmelsen följer att när en fråga uppkommer om av- eller utvisning av en sådan utlänning ska den beslutande myndigheten som huvudregel först uppmana utlänningen att inom en skäligen tid självant bege sig till den andra EU-staten. Först om utlänningen inte följer en sådan uppmaning får myndigheten besluta om av- eller utvisning. I svensk rätt finns ett antal undantag från huvudregeln. Exempelvis får ett beslut om av- eller utvisning fattas utan en föregående uppmaning om utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet (andra stycket 4) eller om myndigheterna anser att det är sannolikt att uppmaningen inte kommer följas (andra stycket 5). EU-domstolen har uttalat att artikel 6.2 i återvändandedirektivet 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. Denna ordning gäller enligt EU-domstolen även om myndigheterna anser att det är sannolikt att tredjelandsmedborgaren inte kommer att följa en sådan uppmaning.

I uppdraget har ingått att:

- analysera och föreslå anpassningar av den nuvarande regleringen i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 utlänningslagen om undantag från uppmaningsskyldigheten när det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen så att regleringen är förenlig med EU-rätten och

¹ Beslut A.L. mot Migrationsverket, C-629/22, EU:C:2023:365.

- ta ställning till om, och i så fall hur, övriga bestämmelser i 8 kap. 6 a § UtlL kan skärpas för att så långt som möjligt nyttja de möjligheter som EU-rätten ger till av- och utvisning.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen. Utredningen har haft sju protokollförda möten med expertgruppen och ett arbetsinterнат. Experter och sakkunniga har deltagit aktivt i utformningen av utredningens förslag. Därutöver har utredningen träffat medarbetare inom olika funktioner på Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Utredningen har också haft kontakter med medarbetare på Integritetsskyddsmyndigheten, Finansdepartementet och Justitiedepartementet.

3 Bakgrund och rättsliga utgångspunkter

3.1 Fri rörlighet för EES-medborgare

3.1.1 Allmänt om den fria rörligheten

De första bestämmelserna om fri rörlighet ingick i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG-fördraget, Romfördraget) och omfattade fri rörlighet för arbetstagare och etableringsfrihet. Genom Maastrichtfördraget infördes det unionsmedborgarskap som automatiskt anses tillkomma alla som är medborgare i en medlemsstat. Det är detta unionsmedborgarskap som ligger till grund för personers rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium. Genom Lissabonfördraget bekräftades denna rättighet, samtidigt som Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fick sitt nya namn, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Införandet av unionsmedborgarskapet har gjort rätten att resa in, vistas och stanna kvar i en annan medlemsstat till en vidsträckt och primär rättighet för alla unionsmedborgare (se artiklarna 20 och 21 i EUF-fördraget). Grundläggande regler om fri rörlighet för arbetstagare, egna företagare och tjänster finns i fördragets artiklar 45, 49 och 56.

År 1994 inrättades Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) i syfte att utvidga EU:s bestämmelser om den inre marknaden till att även omfatta vissa stater inom Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA). EES-avtalet ingicks mellan de dåvarande EG-länderna samt Sverige, Österrike, Finland, Island, Liechtenstein och Norge. Genom EES-avtalet omfattas även medborgare i dessa stater av rätten till fri rörlighet.

Den grupp som är relevant när det gäller frågan om registrering av personer som utövar sin rätt till fri rörlighet utgörs således av EES-medborgare. Schweiz är medlem av EFTA men inte part i EES-avtalet, vilket innebär att schweiziska medborgare och deras familjemedlemmar behöver ha uppehållstillstånd efter tre månaders vistelse i Sverige.

Enligt artikel 21.1 i EUF-fördraget ska varje unionsmedborgare ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. I rörlighetsdirektivet finns sådana genomförandebestämmelser som nämns i artikel 21.1 i EUF-fördraget. Utöver artikel 21 i EUF-fördraget, har rörlighetsdirektivet sin rättsliga grund i artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

Unionsmedborgares rätt till inresa och vistelse i andra medlemsstater reglerades tidigare i ett komplicerat och svåröverskådligt sekundärrättsligt regelverk, bestående av två förordningar och nio direktiv. Dessa rättsakter byggde på flera rättsliga grunder i EG-fördraget¹ och omfattade olika personkategorier. Ett av syftena vid införandet av rörlighetsdirektivet var att uppnå större tydlighet genom att samla merparten av reglerna om rätten för unionsmedborgare att resa in, vistas och stanna kvar i en annan medlemsstat i en rättsakt.²

I rörlighetsdirektivet anges bl.a. artikel 12 och 40 i EG-fördraget (artikel 18 och 46 i EUF-fördraget) som grund för direktivet. Av artikel 18 i EUF-fördraget framgår att inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Enligt artikel 46 EUF-fördraget ska rådet avveckla bl.a. sådana administrativa förfaranden och sådan administrativ praxis som skulle kunna hindra den fria rörligheten för arbetstagare om den behövs.

¹ Tidigare EEG-fördraget som blev EG-fördraget genom Maastrichtfördraget, som trädde i kraft den 1 november 1993.

² Prop. 2005/06:77, *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*, s. 35.

3.1.2 Rörlighetsdirektivet

När rörlighetsdirektivet infördes sammanfördes huvuddelen av den då gällande sekundärlagstiftningen, samtidigt som en stor del av EU-domstolens praxis kodifierades och några nya bestämmelser infördes. Direktivets övergripande syfte är att ”förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare” (skäl 3 i direktivet).

Rätten till fri rörlighet

I rörlighetsdirektivets artikel 1 anges direktivets syften, vilka innefattar att fastställa villkor som gäller för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Villkoren avser utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium. Ett annat syfte enligt artikel 1 är att fastställa rätten att permanent uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium. Slutligen är även ett syfte att fastställa begränsningar av ovan nämnda rättigheter, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Med unionsmedborgare avses enligt artikel 2 varje person som är medborgare i en medlemsstat. Med familjemedlem avses make eller maka samt – under vissa förutsättningar – registrerad partner, släktingar i nedstigande led och underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led.

Direktivet ska enligt artikel 3 tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren. Medlemsstaterna ska också underlätta inresa och uppehåll för vissa andra personer.

Rätten till utresa regleras i artikel 4 i rörlighetsdirektivet. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna ska alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass och deras familjemedlemmar, som inte är medborgare i en medlemsstat, och som har giltigt pass, ha rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan medlemsstat. Dessa personer får inte åläggas en skyldighet att inneha utresevisering eller någon motsvarande formalitet.

I artikel 5 regleras rätten till inresa. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de natio-

nella gränserna ska medlemsstaterna tillåta unionsmedborgare att resa in på deras territorium med ett giltigt identitetskort eller pass och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass. Unionsmedborgare får inte åläggas en skyldighet att inneha inresevisering eller någon motsvarande formalitet. Familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat får endast under vissa förutsättningar åläggas en skyldighet att ha visering.

Uppehållsrätt

Bestämmelser om rätt att efter inresa vistas i den mottagande medlemsstaten finns i artikel 6. Unionsmedborgare ska ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass. Bestämmelsen ska också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat och som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgare och som har ett giltigt pass.

Bestämmelser om uppehållsrätt för längre tid än tre månader finns bl.a. i artikel 7. Varje unionsmedborgare har enligt artikel 7.1 rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen:

- är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- för egen och sina familjemedlemmars räkningar har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller
- är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning
- samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten

- samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller
- är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller något av kraven ovan.

Uppehållsrätten ska enligt artikel 7.2 även omfatta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten.

Medlemsstaterna får inte fastställa något fast belopp som de anser vara tillräckliga tillgångar, utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Beloppet får i varje fall inte överstiga den beloppsgräns under vilken medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd eller minimipensionen i den mottagande medlemsstaten (artikel 8.4).

En unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare ska behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i vissa situationer, exempelvis vid ofrivillig arbetslöshet (artikel 7.3). Familjemedlemmar kan, under vissa förutsättningar, behålla sin uppehållsrätt även om unionsmedborgaren som familjemedlemmens uppehållsrätt härleds ifrån dör eller lämnar landet eller vid äktenskapsskillnad och liknande (artikel 12 och 13).

Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ska enligt artikel 14.1 ha uppehållsrätt enligt artikel 6 så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Enligt artikel 14.2 ska unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar. I särskilda fall då det finns rimliga tvivel kring om en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven för uppehållsrätt får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Denna kontroll ska inte genomföras systematiskt.

En utvisningsåtgärd ska enligt artikel 14.3 inte vara den automatiska följden av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande

medlemsstaten. Som huvudregel får en utvisningsåtgärd enligt artikel 14.4 under inga förhållanden vidtas mot unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, om unionsmedborgarna är anställda eller egenföretagare. Undantag gäller dock för åtgärder som grundas på bestämmelserna om begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Detsamma gäller om unionsmedborgarna har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete. I detta fall kan unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar inte utvisas så länge unionsmedborgarna kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning.

Arbets sökande tillhör en särskild kategori som inte uttryckligen har medgetts uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet, men som ändå inte får utvisas. Bakgrunden för detta är uttalanden i EU-domstolens avgörande i mål C-292/89 (Antonissen). Domstolen uttalande bl.a. följande.

I avsaknad av gemenskapsregler som fastställer en tidsfrist för hur länge medborgare inom gemenskapen kan uppehålla sig i en medlemsstat för att söka arbete, kan en tidsfrist på sex månader, som den som fastställs i den nationella lagstiftning som är i fråga i den nationella domstolen, i princip, inte anses otillräcklig för att ge de berörda personerna möjlighet att, i värdlandet, informera sig om de erbjudanden om anställning som motsvarar deras yrkesmässiga kvalifikationer och att, i förekommande fall, vidta nödvändiga åtgärder för att bli anställd och en sådan tidsfrist inskränker således inte den ändamålsenliga verkan av principen om fri rörlighet. Emellertid, om den berörda personen efter det att den ifrågakvarande tidsfristen har löpt ut bevisar att han fortfarande söker arbete och att han har en reell möjlighet att bli anställd, kan han inte tvingas lämna värdlandets territorium.³

Rättsfallet har beaktats i rörlighetsdirektivet genom artikel 14.4 b, av vilken framgår att en utvisningsåtgärd under inga förhållanden får vidtas mot unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar om unionsmedborgarna har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete. I detta fall kan unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar inte utvisas så länge unionsmedborgarna kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning. Artikeln ska dock inte påverka tillämpningen av bestämmelserna i kapitel VI i rörlighetsdirektivet rörande

³ Dom Antonissen, C-292/89, EU:C:1991:80.

begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Administrativa formaliteter

Bestämmelser om administrativa formaliteter för personer som har uppehållsrätt för längre tid än tre månader finns i artiklarna 8–10. Enligt artikel 8 får den mottagande medlemsstaten få ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid vistelser som överstiger tre månader. Fristen för registrering får aldrig understiga tre månader räknat från ankomstdagen. Ett bevis om registrering ska utfärdas omedelbart, med uppgift om den registrerade personens namn och adress samt registreringsdatum. Om den berörda personen underlåter att uppfylla registreringskravet får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.

I artikel 8.3 görs en uttömmande uppräknings av vilka krav medlemsstaterna får ställa för att utfärda bevis om registrering. Det enda som får krävas är att unionsmedborgaren dels kan visa upp ett giltigt identitetskort eller pass, dels kan visa upp handlingar som visar att han eller hon uppfyller kraven för uppehållsrätt. Vilka handlingar som får krävas beror alltså på vilken grund för uppehållsrätt EES-medborgaren har. De som är anställda eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten kan behöva visa upp en bekräftelse från arbetsgivaren om anställning, ett anställningsintyg eller ett bevis på att de är egenföretagare. En annan kategori är de som grundar sin uppehållsrätt på att de har tillräckliga tillgångar för egen och sina familjemedlemmars räkning för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten. Beträffande dessa får medlemsstaten kräva bevis på att de uppfyller nyss nämnda villkor.

Studerande behöver vara inskrivna vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning för att ha uppehållsrätt. Utöver detta måste studerande även ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avge en försäkran i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att de har tillräckliga till-

gångar för att kunna försörja sig själva och sin familj. För att utfärda bevis om registrering får medlemsstaterna kräva att ett bevis om registrering vid utbildningsinstitutionen visas upp samt bevis på att de omfattas av en heltäckande sjukförsäkring och en försäkring om tillräckliga tillgångar.

För att utfärda ett bevis om registrering till en unionsmedborgares familjemedlemmar som själva är unionsmedborgare får medlemsstaterna begära att följande handlingar, utöver giltigt identitetskort eller pass, visas upp:

- En handling som styrker familjeanknytning eller ett registrerat partnerskap,
- beviset om registrering för den unionsmedborgare som de följer med eller ansluter sig till,
- handlingar som styrker det beroendeförhållande som krävs för uppehållsrätt i vissa fall
- i förekommande fall en handling som utfärdats av behörig myndighet i ursprungslandet eller i det land från vilket personerna anländer och som styrker att de är medlemmar av unionsmedborgarens hushåll, eller bevis på att allvarliga hälsoskäl föreligger som absolut kräver att unionsmedborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad, eller
- bevis på att ett varaktigt förhållande med unionsmedborgaren föreligger om det görs gällande som grund för uppehållsrätt.

Upphållsrätten för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat ska intygas genom att medlemsstaterna ska utfärda en handling som kallas ”uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem”, om det planerade uppehållet överstiger tre månader. Fristen för att ansöka om uppehållskort får inte understiga tre månader från ankomstdagen. Ett intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort ska utfärdas omedelbart. Upphållskortet ska utfärdas senast sex månader efter det att ansökan lämnades in. Om den berörde personen underlåter att ansöka om uppehållskort får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner. För utfärdande av ett uppehållskort ska medlemsstaterna begära att vissa handlingar visas upp, bl.a. en handling

som styrker familjeanknytning eller registrerat partnerskap (artikel 9 och 10).

Uppehållskortet ska gälla i fem år från dagen för utfärdandet eller under den beräknade tiden för unionsmedborgarens vistelse om denna inte överstiger fem år. Uppehållskortets giltighet ska inte påverkas av tillfällig frånvaro som inte överstiger sex månader per år eller av längre frånvaro på grund av obligatorisk militärtjänst. Giltigheten ska inte heller påverkas av en frånvaro på högst tolv på varandra följande månader av viktiga skäl, exempelvis graviditet och förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning eller utstationering på grund av arbete i en annan medlemsstat eller i tredje land (artikel 11).

Permanent uppehållsrätt

Bestämmelser om permanent uppehållsrätt finns i artiklarna 16–21. Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ska ha permanent uppehållsrätt.

Rätten till permanent uppehållsrätt påverkas inte av tillfälliga avbrott i vistelsen som inte överstiger sammanlagt sex månader per år eller av längre frånvaro på grund av obligatorisk militärtjänst eller av en frånvaro på högst tolv på varandra följande månader av viktiga skäl, exempelvis graviditet och förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning, eller utstationering på grund av arbete i en annan medlemsstat eller i tredje land (artikel 16.3).

Genom vissa undantag från artikel 16 ska vissa personer ges permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, även om de inte har varit bosatta där under en sammanhängande period om fem år (artikel 17).

När permanent uppehållsrätt väl har förvärvats ska den endast kunna gå förlorad genom att den som har uppehållsrätt vistas på annan plats än den mottagande medlemsstaten i mer än två på varandra följande år (artikel 16.4).

Bestämmelser om administrativa formaliteter för personer som har permanent uppehållsrätt finns i artiklarna 19–21. Medlemsstaterna ska, efter att ha kontrollerat uppehållets varaktighet, efter

ansökan utfärda ett intyg om permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare som uppfyller villkoren.

Upphållsrättens och handlingarnas betydelse

Vissa bestämmelser om närstående rättigheter och likabehandling finns i artiklarna 23 och 24. Unionsmedborgarnas familjemedlemmar som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i en medlemsstat ska, oavsett medborgarskap, ha rätt att ta anställning eller inleda verksamhet som egenföretagare.

Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen ska alla unionsmedborgare som enligt rörlighetsdirektivet uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, ska åtnjuta denna rätt till likabehandling.

Genom undantag från artikel 24.1 är den mottagande medlemsstaten inte skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller under den längre period som i förekommande fall gäller för arbetssökande. Innan permanent uppehållsrätt har beviljats är medlemsstaten inte heller skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, i form av studiebidrag eller studielån. Detta gäller andra personer än anställda och egenföretagare, personer som behåller sådan ställning samt deras familjemedlemmar.

Bestämmelser om betydelsen av de olika handlingar som ska utfärdas finns i artikel 25. Innehav av ett bevis om registrering, ett intyg om permanent uppehållsrätt, ett intyg om att ansökan om uppehållskort för familjemedlemmar har lämnats in, ett uppehållskort eller ett permanent uppehållskort, får under inga förhållanden göras till ett villkor för att utöva en rättighet eller för att administrativa formaliteter ska utföras, då innehav av rättigheter kan styrkas genom andra bevismedel.

I kommissionens vägledning om rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjer⁴ (nedan kallad kommissionens vägledning) anges att uppehållsrätten och det stadigvarande lagliga uppehållet inte påverkas när den bestämmelse i rörlighetsdirektivet som ligger till grund för rättigheten ändras. Det är också möjligt att uppfylla olika bestämmelser om uppehållsrätt på samma gång och därigenom inneha flera typer av status, vilket även fastslagits av EU-domstolen i mål C-46/12, (L.N.)⁵. Domstolen uttalade att en unionsmedborgare, som studerar i en mottagande medlemsstat och där parallellt utför ett faktiskt och verkligt avlönat arbete av sådant slag att den berörda personen har ställning som arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 EUF-fördraget, inte får nekas bistånd till uppehälle för studier som beviljas medborgare i denna medlemsstat.⁶ Enligt kommissionens vägledning, kräver en ändring av status inte att ett nytt registreringsbevis⁷ utfärdas och behöver inte heller rapporteras till de nationella myndigheterna.

Övriga relevanta bestämmelser i rörlighetsdirektivet

I rörlighetsdirektivet finns bestämmelser i artiklarna 27–29 och 33 om begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

I artiklarna 30 och 31 finns bestämmelser om delgivning av beslut och om rättssäkerhetsgarantier. Av artikel 15 i rörlighetsdirektivet följer att förfarandena i artiklarna 30 och 31 på motsvarande sätt ska tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet. Detta innebär bl.a. enligt artikel 31.1 att unionsmedborgare ska ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut mot dem.

Enligt artikel 35 får medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt direktivet i

⁴ Kommissionens tillkännagivande – Vägledning om rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjer (C/2023/1392), s. 28.

⁵ Dom L.N., C-46/12, EU:C:2013:97.

⁶ Dom C-46/12, punkt 51.

⁷ "Residence document" i den engelska versionen, "titre de séjour" i den franska versionen och "uppehållstillstånd" i den svenska versionen.

händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri, t.ex. skenäkenskap. En sådan åtgärd ska vara proportionerlig och i enlighet med de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i artiklarna 30 och 31.

Medlemsstaterna ska enligt artiklarna 36 och 37 fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antas i enlighet med detta direktiv och vidta de åtgärder som krävs för att de ska tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva och proportionerliga. Bestämmelserna i rörlighetsdirektivet ska inte påverka lagar eller andra författningar i medlemsstaterna som är mer förmånliga för de personer som omfattas av detta direktiv.

3.1.3 Kommissionens, Europaparlamentets och rådets uttalanden om rörlighetsdirektivet

Angående de administrativa formaliteterna anförde kommissionen bl.a. följande i sitt första förslag till rörlighetsdirektiv:

Grundprincipen är följande: unionsmedborgarna skall kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma villkor som när medlemsstaters medborgare förflyttar sig och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. Ytterligare skyldigheter av administrativ eller rättslig natur skall begränsas till vad som är absolut nödvändigt på grund av att personen i fråga inte är medborgare.

[— —]

[M]ålsättningar[na] ... kan inte uppnås om myndigheternas arbetsmetoder är så omständliga och onödiga att de börjar utgöra ett hinder för medborgarnas fria rörlighet inom unionen. Ett syfte med detta direktivförslag är således att se till att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar omfattas av garantier och formella krav som ligger i linje med vad som gäller för medborgare.⁸

Enligt EG-domstolens praxis [...] är unionsmedborgarnas rätt att resa in och vistas på en annan medlemsstats territorium för de syften som avses i fördraget en rättighet som följer direkt av EG-fördraget eller, i vissa fall, av bestämmelser om genomförandet av fördraget. Denna rättighet är oberoende av om behörig myndighet i den mottagande medlemsstaten har utfärdat ett uppehållstillstånd eller inte. Beviljandet av uppehållstillstånd skall således ses som en medlemsstats åtgärd för att fastställa den individuella ställningen för en person som är medborgare i en annan medlemsstat mot bakgrund av gemenskapsrätten. Med andra ord fungerar själva uppehållstillståndshandlingen enligt EG-dom-

⁸ KOM (2001) 257 slutlig av den 23 maj 2001, s. 2 och 4.

stolen enbart som ett bevis för en redan existerande ställning och påverkar inte unionsmedborgarens rätt att vistas i en medlemsstat. Å andra sidan går det inte att helt bortse ifrån att medlemsstaterna har en laglig och av EG-domstolen erkänd rätt att kontrollera flyttningar inom sina respektive territorier. Detta krav kan dock uppfyllas genom registrering vid behöriga myndigheter på bostadsorten i kombination med innehav av ett identitetskort eller ett giltigt pass.

[— —]

Genom den uttömmande uppräkningsen av vilka handlingar som skall uppvisas för den mottagande medlemsstatens behöriga myndigheter, beskrivningen av vilka förfaranden som skall följas och fastställandet av tidsfrister, innebär detta förslag största möjliga förenkling, eftersom de formella krav som unionsmedborgare och deras familjemedlemmar måste uppfylla för att komma i åtnjutande av [uppehållsrätt] begränsas till vad som är absolut nödvändigt.⁹

I [artikel 5.5] tillerkänns den mottagande medlemsstaten en rätt att kräva att de berörda personerna tillkännager sin närvaro inom territoriet (en skyldighet som redan föreskrivs i gällande rätt). Det är fråga om en enkel anmälan hos behöriga myndigheter. Systemet finns redan i vissa medlemsstaters nationella rätt, och anmälan görs på samma villkor som gäller för landets egna medborgare. Kravet överensstämmer med medlemsstaternas behörighet att vidta åtgärder för att se till att de nationella myndigheterna har exakta kunskaper om hur befolkningen rör sig inom deras territorier.¹⁰

Europaparlamentet (parlamentet) och rådet föreslog inte någon ändring i denna bestämmelse och kommenterar den inte heller i övrigt.¹¹

I sin kommentar till förslaget om att införa en möjlighet till registreringsförfarande uttalade kommissionen bl.a. följande:

EG-domstolen har bekräftat att en uppehållstillståndshandling inte skall ses som ett tillstånd i egentlig mening, utan endast som ett formellt bevis på en redan existerande rättighet [...] Upprätthållande av krav på och användning av ett sådant dokument måste vara till någon nytta för unionsmedborgaren och får inte medföra onödiga administrativa kostnader ens för medlemsstaterna själva.

Kommissionen anser att det inte är nödvändigt med ett krav på att faktiskt utfärda en tillståndshandling. Tvärtom skulle det vara fullt godtagbart att unionsmedborgaren, utan hänsyn till dennes nationella

⁹ KOM (2001) 257 slutlig av den 23 maj 2001, s. 2–4.

¹⁰ KOM (2001) 257 slutlig av den 23 maj 2001, s. 11.

¹¹ Europaparlamentets betänkande A5-0009/2003 och Gemensam standpunkt (EG) nr 6/2004 antagen av rådet den 5 december 2003.

medborgarskap, omfattas av samma villkor när han byter bostadsort, dvs. kravet på att låta skriva in sig i folkbokföringsregistret (eller de andra system som gäller för landets egna medborgare). Därmed kan myndigheterna konstatera dennes närvaro, t.ex. genom att skriva in honom i ett särskilt register för unionsmedborgare, som inte är medborgare i landet. Detta är redan fallet i ett flertal medlemsstater när det gäller röstlängder för valen till Europaparlamentet och i lokalval.

Det är mot denna bakgrund man skall förstå [bestämmelsen] där det föreskrivs att medlemsstaterna får ålägga unionsmedborgare och de familjemedlemmar som är medborgare i en medlemsstat att registrera sig hos behöriga myndigheter på bostadsorten.

Registreringsbeviset skall fungera som ett sorts kvitto för unionsmedborgaren och ett bevis för myndigheterna på att formaliteterna är avklarade. [...] Det skall inte innehålla uppgifter om giltighetstid och endast ange registreringsdagen. Handlingen fungerar egentligen bara som ett bevis på att ett visst administrativt förfarande har genomförts.¹²

Under rådets behandling av direktivet anfördes följande angående möjligheten till ett registreringsförfarande.

När det gäller administrativa formaliteter för unionsmedborgare och för att förhindra missbruk har i den gemensamma stånpunkten införts en ordning, varigenom medlemsstaterna får kräva att unionsmedborgarna lägger fram bevis för att de uppfyller villkoren enligt artikel 7. Denna ordning är dock fortfarande flexibel eftersom beviset om registrering utfärdas omedelbart och uppfyllandet av villkoren endast kontrolleras i specifika fall när det finns rimliga tvivel enligt artikel 14.2.¹³

3.1.4 Unionsrättslig praxis av intresse

EG-domstolens mål 118/75 Lynne Watson och Alessandro Belmann

EG-domstolen har i ett mål som handlade om skyldigheten att anmäla närvaro efter inresa till ett annat medlemsland konstaterat att gemenskapsrätten inte har fråntagit medlemsstaterna deras behörighet att vidta åtgärder som gör det möjligt för de nationella myndigheterna att skaffa sig exakta uppgifter om befolkningens rörelser inom deras territorium. Domstolen anförde följande:

Genom att skapa principen om fri rörlighet för personer och genom att ge varje person som omfattas av dess tillämpningsområde rätt att resa in till medlemsstaternas territorium i de syften som föreskrivs i

¹² KOM (2001) 257 slutlig av den 23 maj 2001, s. 12.

¹³ Gemensam stånpunkt (EG) nr 6/2004 antagen av rådet den 5 december 2003.

fördraget, har gemenskapsrätten dock inte fråntagit medlemsstaternas deras behörighet att vidta åtgärder som gör det möjligt för de nationella myndigheterna att skaffa sig exakta uppgifter om befolkningens rörelser inom deras territorium.

I enlighet med [bestämmelser som ersatts av rörlighetsdirektivet] får nämligen de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna förpliktade medborgare från andra medlemsstater att anmäla sin närvaro till myndigheterna i den ifrågasvarande staten.

En sådan förpliktelse kan inte i sig betraktas som en överträdelse av bestämmelserna om fri rörlighet för personer.

En sådan överträdelse kan däremot uppstå utifrån de ifrågasvarande juridiska formaliteterna om de kontrollförfaranden till vilka de hänvisar skulle vara sådana att de begränsar den fria rörlighet för personer som följer av fördraget eller den rätt som följer av fördraget för medborgarna i en medlemsstat att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där i de syften som anges i gemenskapsrätten.¹⁴

EU-domstolens mål C-524/06 Heinz Huber mot Bundesrepublik Deutschland¹⁵

Målet gällde en begäran om förhandsavgörande avseende behandlingen av personuppgifter om utländska unionsmedborgare som bodde i Tyskland. Den fråga som ställdes var om behandlingen av uppgifter i ett centralt register som sköttes av landets motsvarighet till Migrationsverket, som också andra myndigheter har tillgång till, var förenlig med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, etableringsrätten och direktiv 95/46¹⁶, vid det förhållandet att det inte finns ett sådant register för tyska medborgare.

Klaganden i målet vid den nationella domstolen var en österrikisk medborgare som bodde och arbetade i Tyskland. Personuppgifter om utländska medborgare som bodde i Tyskland, däribland medborgare i andra medlemsstater, lagrades i ett centralt register som administrerades av Federala migrationsverket. De uppgifter om klaganden som lagrades i registret omfattade grunduppgifter om hans person och civilstånd, pass, dagen för hans första ankomst till Tyskland, uppgifter om hans uppehållsrättsliga ställning, upp-

¹⁴ Dom Watson och Belmann, C-118/75, EU:C:1976:106, punkt 17–18.

¹⁵ Dom Heinz Huber, C-524/06, EU:C:2008:724.

¹⁶ Artikel 7 e i direktiv 95/46 som målet bl.a. handlade om motsvarar nuvarande artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, vilken anger att behandling är laglig bl.a. om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

gifter om hans byte av bostadsort i landet samt uppgifter om de myndigheter som haft tillgång till hans uppgifter. Personuppgifter om tyska medborgare lagrades endast i lokala register på kommun-nivå, eftersom det inte finns något centralt rikstäckande register för dem. Klaganden begärde att alla uppgifter om honom i det centrala registret skulle strykas, vilket ledde till den domstolsprocess som föranledde begäran om förhandsavgörande.¹⁷ EU-domstolen angav följande i sitt domslut:

Ett sådant system för behandling av personuppgifter avseende unions-medborgare som inte är medborgare i den berörda medlemsstaten som har införts genom lagen om det centrala utlänningsregistret, vars syfte är att utgöra stöd för myndigheter som ansvarar för tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt uppfyller endast kravet på nödvändighet i [nuvarande artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen], tolkad i enlighet med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, om

- det uteslutande innehåller uppgifter som är nödvändiga för att nämnda myndigheter ska kunna tillämpa dessa bestämmelser, och
- om dess centraliserade karaktär medger en mer effektiv tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt med avseende på unions-medborgare som inte är medborgare i den berörda medlemsstaten.

[– – –]

Lagring och behandling av personuppgifter avseende identifierade personer i ett register såsom AZR för statistiska ändamål kan under inga omständigheter anses vara nödvändig i den mening som avses i artikel 7 e i direktiv 95/46.

Artikel 12¹⁸ första stycket EG ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat inför ett särskilt system för behandling av personuppgifter avseende unionsmedborgare som inte är medborgare i denna medlemsstat i syfte att bekämpa kriminalitet.

3.2 Utlänningslagen och utlänningsförordningen

Rörlighetsdirektivet genomfördes i svensk rätt i huvudsak genom ändringar i utlänningslagen och utlänningsförordningen som trädde i kraft den 30 april 2006. Ändringarna innebar bl.a. att den tidigare ordningen med uppehållstillstånd för EES-medborgare och deras

¹⁷ Förslag till avgörande av generaladvokat Poiares Maduro i Heinz Huber, C-524/06, EU:C:2008:194.

¹⁸ Numera artikel 18 i EUF-fördraget som lyder ”Inom detta fördrags tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”

familjemedlemmar avskaffades. I stället infördes begreppet uppehållsrätt, som innebär en rätt att vistas i landet utan föregående prövning. Upphållsrätten inträder automatiskt under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.

Begreppen EES-stat och EES-medborgare finns definierade i 1 kap. 3 b § UtlL. Till EES-staterna räknas de stater som omfattas av avtalet om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Med EES-medborgare avses den som är medborgare i en EES-stat. Den 1 maj 2014 utvidgades begreppet EES-medborgare till att avse inte endast utlänningar utan även, när det gäller familjeanknytning, vissa svenska medborgare i enlighet med vad som närmare framgår av 3 a kap. 2 § andra stycket UtlL.

I 3 a kap. UtlL finns bestämmelser om uppehållsrätt för EES-medborgare m.fl. I kapitlets 1 § anges att uppehållsrätt avser en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd, utifrån de kriterier som följer av samma kapitel.

Av 3 a kap. 3 § UtlL framgår följande förutsättningar för EES-medborgares uppehållsrätt. En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon är arbetstagare eller egenföretagare i Sverige. En EES-medborgare har också uppehållsrätt om han eller hon är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt, har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning enligt en försäkran om detta samt en heltäckande sjukförsäkring. En EES-medborgare har även uppehållsrätt om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt en heltäckande sjukförsäkring. Slutligen har en EES-medborgare uppehållsrätt om han eller hon har kommit för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få anställning. Trots att arbetssökande inte uttryckligen medgetts en uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet, anses de alltså ha uppehållsrätt enligt utlänningslagen. I praktiken innebär detta dock inte någon större skillnad, eftersom konsekvensen blir att de inte får utvisas, så länge de kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning (art. 14.4). När det gäller vistelserätten saknar det alltså betydelse vilket synsätt som används beträffande arbetssökande EES-medborgares status. För frågan om registrering av uppehållsrätt kan det dock ha betydelse, i och med arbetssökande inte omnämns i arti-

kel 8.3 som reglerar vilka krav medlemsstaterna får ställa för att utfärda bevis om registrering.

Enligt 3 a kap. 4 § första stycket UtlL har även de av EES-medborgarens familjemedlemmar som finns uppräknade i 3 a kap. 2 § första stycket UtlL uppehållsrätt om EES-medborgaren uppfyller de nyss angivna förutsättningarna i 3 § UtlL. Upphållsrätt gäller även för familjemedlemmar till en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet (3 a kap. 4 § andra stycket UtlL, läst tillsammans med 3 a kap. 2 § andra stycket UtlL).

Upphållsrätten kvarstår så länge villkoren för den är uppfyllda (3 a kap. 5 § UtlL). Efter minst fem års laglig och oavbruten vistelse i Sverige får EES-medborgare permanent uppehållsrätt (3 a kap. 6 § UtlL). Detsamma gäller för en familjemedlem som inte själv är EES-medborgare, förutsatt att han eller hon har bott lagligt i Sverige med EES-medborgaren under minst fem år (3 a kap. 7 § UtlL). Den permanenta uppehållsrätten innebär en rätt stanna i landet utan att behöva uppfylla några särskilda krav på försörjning eller sysselsättning och kan endast upphöra om personen har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år (3 a kap. 9 § UtlL).

En EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare och som har uppehållsrätt ska ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige. Detta gäller dock inte för en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller som inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om ett sådant tillstånd (3 a kap. 10 § UtlL). Upphållskortet i sig saknar betydelse för uppehållsrätten. Kravet på att utlänningen ska ansöka om uppehållskort motiverades av att det ska finnas en möjlighet till utlänningskontroll.¹⁹ Migrationsverket får förelägga en EES-medborgares familjemedlem att fullgöra sin skyldighet att ansöka om uppehållskort, samt att lämna nödvändiga uppgifter för detta ändamål. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite, och frågan om utdömande av vite prövas av migrationsdomstol på ansökan av Migrationsverket (3 a kap. 11–12 §§ UtlL).

Av 3 a kap. 12 a § UtlL framgår slutligen att Migrationsverket utfärdar intyg om permanent uppehållsrätt för EES-medborgare samt uppehållskort och permanent uppehållskort för familjemedlemmar till EES-medborgare.

¹⁹ Prop. 2005/06:77, s. 187.

Utlänningsförordningens kapitel 3 a innehåller bestämmelser om permanent uppehållsrätt i vissa fall (5–6 a §§ UtlF) samt om bevis om uppehållsrätt (7–11 §§ UtlF). Av de senare bestämmelserna följer bl.a. att Migrationsverket ska utfärda intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort till en utlänning som har ansökt om ett sådant och att detta ska ske omedelbart (7 § UtlF). Vidare finns bestämmelser i förordningen om giltighetstid och förnyelse av uppehållskort (7 a och 7 b §§ UtlF) samt om vilka handlingar som Migrationsverket får kräva att den som har ansökt om ett uppehållskort, ett permanent uppehållskort eller ett intyg om permanent uppehållsrätt visar upp (9 och 10 §§ UtlF).

3.3 Folkbokföringslagen

Enligt 3 § folkbokföringslagen (1991:481) ska den som efter inflyttning kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här. En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får enligt 4 § första stycket samma lag folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras. Den som flyttat till Sverige från utlandet och ska folkbokföras, ska enligt 26 § folkbokföringslagen anmäla inflyttningen till Skatteverket. Bestämmelserna om folkbokföring innebär således att vissa av de EES-medborgare som vistas i Sverige ska folkbokföras, men inte alla.

3.4 Lagen om samordningsnummer

I Sverige finns två identitetsbeteckningar för fysiska personer som används i folkbokföringsverksamheten och i samhället i övrigt. För personer som folkbokförs i Sverige fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning medan personer som inte är eller har varit folkbokförda under vissa förutsättningar får tilldelas ett samordningsnummer (18 § folkbokföringslagen samt 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § lagen [2022:1697] om samordningsnummer). Ett person- eller sam-

ordningsnummer medför i sig inte några rättigheter eller skyldigheter men har stor betydelse för ett praktiskt fungerande liv i Sverige. Numrens huvudsakliga syfte är att undvika personförväxling och underlätta informationsutbyte om personer myndigheter emellan. Numren har en praktisk funktion och används av såväl offentliga som privata aktörer, men även av de enskilda själva. Beteckningarna kan bl.a. fungera som ett hjälpmedel för att kunna identifiera en person eller som ett sökbegrepp i it-system som gör det enklare att utbyta information mellan myndigheter och andra organisationer samt bearbeta uppgifter om en person från flera register. För att ett person- eller samordningsnummer ska kunna motverka personförväxling och möjliggöra en säker överföring av tillförlitliga personuppgifter mellan olika användare måste tilldelning av nummer ske efter en fullgod identitetskontroll.²⁰

Syftet med att införa samordningsnummer var framför allt att tillgodose myndigheternas behov av att ha en enhetlig personbeteckning för personer som inte var folkbokförda och numren antogs initialt få liten betydelse för den enskilde. Enskilda med samordningsnummer som vistas mer stadigvarande i landet har dock tidigare upplevt stora praktiska vardagsproblem förknippade med att ha samordningsnummer och att dessa nummer inte har varit lika användbara i samhället som personnummer. Under senare tid har det således framhållits att samordningsnumrens funktion också måste beaktas ur den enskildes perspektiv, för att även personer med samordningsnummer, t.ex. de som utövar sin rätt till fri rörlighet inom EU, ska kunna sköta sina vardagliga liv.²¹ Genom nya och ändrade bestämmelser har samordningsnumrens funktion stärkts under åren och 2021 infördes möjligheten för enskilda att ansöka om samordningsnummer. Från att tidigare framför allt ha syftat till att underlätta informationsutbyte och kontakter mellan myndigheter, används samordningsnummer numer även delvis för att underlätta för enskilda i kontakter med såväl myndigheter som andra aktörer i samhället.

Samordningsnummer regleras genom lagen om samordningsnummer, vilket kompletteras av förordning (2023:363) om samordningsnummer. Ett samordningsnummer gäller i fem år och kan förnyas för att fortsätta gälla. Om någon ansökan om förnyelse

²⁰ Prop. 2021/22:276, *Stärkt system för samordningsnummer*, s. 21.

²¹ A. prop., s. 22.

inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades ska numret förklaras vilande. Numret ska också förklaras vilande om det finns andra skäl för det. Som exempel anges i författningskommentaren att det kan handla om att Skatteverket har fått underrättelser från andra aktörer om att en person har tilldelats samordningsnummer på felaktiga grunder, att någon har tilldelats flera samordningsnummer, att någon har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom lämnat landet eller att någon bosatt sig i landet och ska folkbokföras.²²

Om en person som har fått ett samordningsnummer vid ett senare tillfälle blir folkbokförd, ersätts samordningsnumret av ett personnummer. Uppgiften om det tidigare samordningsnumret kommer dock att finnas kvar i folkbokföringsdatabasen och vara kopplat till det nya personnumret.

Från och med 2023 finns samordningsnummer i tre identitetsnivåer för att tydliggöra vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen eller förnyelsen av numret. Vilken identitetsnivå som registreras beror på om personen har styrkt sin identitet, har gjort sin identitet sannolik eller om identiteten är osäker. För personer som själva ansöker om tilldelning är det endast styrkt identitet som kan komma i fråga. En person som tidigare har tilldelats ett samordningsnummer med sannolik eller osäker identitet kan senare begära ändring av samordningsnumrets identitetsnivå hos Skatteverket med stöd av 2 kap. 7 § lagen om samordningsnummer.

3.5 Dataskyddsrättsliga förutsättningar för ett registreringsförfarande

3.5.1 Inledning

Om ett registreringsförfarande för EES-medborgare ska införas i Sverige, innebär detta att personuppgifter behandlas på ett sådant sätt att dataskyddsreglering blir tillämplig. Utöver de EU-rättsliga förutsättningar för registrering av EES-medborgare som har redogjorts för ovan måste därför även vad som anges i dataskyddsförordningen samt vad som i övrigt gäller avseende data- och integritetsskydd beaktas i sammanhanget.

²² A. prop., s. 144.

3.5.2 Allmänt om dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i alla medlemsstater och kompletteras av nationell lagstiftning. Dataskyddsförordningen syftar bl.a. till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter (artikel 1). Personuppgifter definieras i dataskyddsförordningen som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till namn, identifikationsnummer eller andra uppräknade faktorer (artikel 4.1 dataskyddsförordningen).

Dataskyddsförordningen gäller för helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter eller annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Förordningen tillämpas dock inte på behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter (i Sverige t.ex. Polismyndigheten) i syfte att bl.a. förebygga, utreda eller lagföra brott. För sådan personuppgiftsbehandling är i stället brottsdatalagen (2018:1177) tillämplig. Polismyndighetens personuppgiftsbehandling kan omfattas av såväl brottsdatalagen som dataskyddsförordningen. Det som avgör vilket regelverk som är tillämpligt är syftet med behandlingen.

3.5.3 Grundläggande principer

För all behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen gäller ett antal grundläggande principer som måste följas. Principerna framgår av artikel 5.1 och är följande:

- laglighet, öppenhet och korrekthet,
- ändamålsbegränsning,
- uppgiftsminimering,
- riktighet,
- lagringsminimering,
- integritet och konfidentialitet och
- ansvarsskyldighet.

Med att behandlingen ska vara *laglig* avses att den måste uppfylla åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen samt vara förenlig med de grundläggande principerna och eventuell kompletterandelagstiftning. Att behandlingen ska vara *korrekt* betyder att en intresseavvägning ska göras. Det skulle kunna vara oförenligt med principen om korrekthet att företa en behandlingsåtgärd även om den i och för sig har en rättslig grund, om behandlingen är oskäligen i förhållande till den registrerade. Principen om korrekthet kan alltså innefatta ett krav på att behandlingen ska vara proportionerlig. Att behandlingen ska präglas av *öppenhet* betyder att det ska vara tydligt för den registrerade hur personuppgifter samlas in, används eller behandlas.

Principen om *ändamålsbegränsning* innefattar ett krav dels på insamlingen av personuppgifter, dels på den vidare behandlingen av personuppgifterna. Personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Ändamålet med behandlingen kan inte vara alltför allmänt hållet. Personuppgifter får behandlas för andra ändamål än de som de samlats in för bara om de nya ändamålen inte är oförenliga med de ursprungliga ändamålen – detta kallas för finalitetsprincipen. För att bedöma förenligheten ska kopplingarna mellan ändamålen för vilka personuppgifterna har samlats in och ändamålen med den avsedda ytterligare behandlingen beaktas. Även det sammanhang inom vilket personuppgifterna har samlats in, personuppgifternas art, särskilt om det är fråga om så kallade känsliga personuppgifter, eventuella konsekvenser för registrerade av den planerade fortsatta behandlingen och förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder ska beaktas. Även ett utlämnande till annan av personuppgifterna måste vara förenligt med de ursprungliga ändamålen, om det inte finns något undantag. Om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning som den personuppgiftsansvarige har fått i uppgift att utföra, kan unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt fastställa och närmare ange för vilka uppgifter och syften ytterligare behandling bör betraktas som förenlig och laglig.

Av principen om *uppgiftsminimering* följer att personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet. Det ska finnas en tydlig koppling till ändamålet.

Principen om *riktighet* innebär att personuppgifter som behandlas ska vara riktiga och, om det är nödvändigt, uppdaterade. Den personuppgiftsansvarige ska självant vidta rimliga åtgärder för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål.

Principen om *lagringsminimering* betyder att personuppgifter bara får sparas så länge det är nödvändigt med hänsyn till ändamålen för behandlingen av personuppgifterna. Därefter måste personuppgifterna avidentifieras eller raderas.

Att personuppgifter ska behandlas med *integritet och konfidentialitet* innebär att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder.

Slutligen innebär principen om *ansvarsskyldighet* att det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar gentemot de registrerade för att principerna i förordningen följs, och för att kunna visa detta. Det gäller även om den personuppgiftsansvarige har anlitat ett personuppgiftsbiträde.

3.5.4 Rättslig grund för behandlingen

I dataskyddsförordningen finns sex olika rättsliga grunder för behandling av personuppgifter i artikel 6.1. Varje behandling av personuppgifter behöver vila på någon av de rättsliga grunderna för att vara tillåten. De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och en viss behandling kan i och med det omfattas av mer än en rättslig grund. De rättsliga grunder som i huvudsak aktualiseras för myndigheter är behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige och behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 c och e). Det unionsrättsliga begreppet *nödvändigt* har dock inte samma strikta innebörd som det svenska ordet *nödvändigt*, dvs. att någonting absolut fordras eller inte kan underlåtas. Begreppet ska i sammanhanget snarare tolkas som *behövligt*. Trots att en arbetsuppgift skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på visst sätt så kan behandlingen anses nödvändig redan

om den innebär effektivitetsvinster.²³ Regeringen har dessutom uttalat att i dagsläget bör det mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.²⁴

Regeringen angav i propositionen till lagen (2018:218), med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) att uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse för att myndigheternas verksamhet ska kunna fungera. Den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är således av allmänt intresse. Det är därmed den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen som i regel bör tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning. Detta utesluter dock inte att också andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga i vissa situationer.²⁵

De rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling som anges i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt punkt e, ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt som ligger till grund för behandlingen ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell i förhållande till det legitima mål som eftersträvas.

²³ Dom C-524/06 och prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 46 f.

²⁴ Prop. 2017/18:105, s. 47.

²⁵ Prop. 2017/18:105, s. 57.

3.5.5 Känsliga personuppgifter

För behandling av särskilda kategorier av uppgifter, s.k. känsliga personuppgifter, gäller enligt dataskyddsförordningen stränga krav. Som huvudregel är behandling av personuppgifter som avslöjar bl.a. ras eller etniskt ursprung och behandling av biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person förbjuden enligt artikel 9.1 dataskyddsförordningen. Det finns vissa undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter. Undantag tillåts bl.a. vid uttryckligt samtycke eller när uppgifter på ett tydligt sätt offentliggörs av den registrerade (artikel 9.2 a och 9.2 e). Känsliga uppgifter får också behandlas om det är nödvändigt av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

Medlemsstaterna får införa mer specifika bestämmelser i fråga om behandling som sker med stöd av artikel 6.1 e, även när det gäller känsliga personuppgifter (artikel 6.2 och skäl 10).

3.5.6 Dataskyddsförordningens förhållande till offentlighetsprincipen

När en myndighet lämnar ut allmänna handlingar som innehåller personuppgifter, utgör själva utlämnandet en behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen. Samtidigt är det fråga om ett utlämnande som sker med stöd av offentlighetsprincipen och de övriga principerna i tryckfrihetsförordningen.

Enligt förordningen måste någon av de olika rättsliga grunderna i artikel 6.1 vara uppfyllt för att behandlingen av personuppgifter ska vara tillåten. Dataskyddsförordningen innehåller därutöver specialregler för vad som kallas särskilda behandlingssituationer. Som särskilda behandlingssituationer räknas yttrande- och informationsfriheten samt allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

Utrymmet för att ge offentlighetsprincipen företräde framför dataskyddsregleringen uttrycks i artikel 86 i dataskyddsförordningen. Av bestämmelsen följer att personuppgifter i allmänna handlingar

får lämnas ut i enlighet med nationell rätt, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar med rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med förordningen.

Artikeln möjliggör alltså en tillämpning av tryckfrihetsförordningens reglering om allmänhetens tillgång till handlingar när det gäller allmänna handlingar som innehåller personuppgifter. Det samma gäller en myndighets utlämnande av uppgifter på begäran av en annan myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL.

3.5.7 Andra internationella åtaganden

Förutom dataskyddsförordningen finns det några andra för Sverige bindande internationella åtaganden som rör skyddet för personuppgifter. Enligt artikel 8 i Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) skyddas den enskildes privat- och familjeliv, hem och korrespondens, och inskränkningar får endast ske med stöd av lag och när det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för vissa angivna intressen. Artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) anger att varje person har rätt till skydd av sina personuppgifter, som ska behandlas lagenligt, för särskilda ändamål och på legitim grund, samt att den enskilde har rätt till tillgång och rättelse. I avsnitt 6.2 utvecklas närmare vilka förutsättningar som gäller för inskränkningar av rätten till integritet enligt dessa rättsakter.

3.5.8 Svensk reglering

I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen av dataskyddslagen, och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Lagen med tillhörande förordning förtydligar under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen. Dataskyddslagen är enligt lagens 1 kap. 6 § subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket innebär att avvikande bestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering²⁶ har företräde.

²⁶ Tidigare kallade registerförfattningar.

Utöver den allmänna dataskyddsregleringen i form av dataskyddslagen och dataskyddsförordningen finns det i svensk rätt kompletterande dataskyddsreglering, som reglerar framför allt myndigheters behandling av personuppgifter. Den kompletterande dataskyddsregleringen förekommer både i form av lag och förordning. Syftet med kompletterande dataskyddsreglering är att anpassa regleringen till de särskilda behov som myndigheterna har i sina respektive verksamheter samt att göra avvägningar mellan behovet av effektivitet i berörd verksamhet och behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.²⁷

För Migrationsverket finns utlänningsdatalagen som enligt 2 § gäller vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets verksamhet som rör bl.a. utlänningars inresa i Sverige, utlänningars vistelse eller arbete i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige. I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är det i stället lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet samt förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som är tillämpliga.

När behandling av personuppgifter aktualiseras behöver även skyddet för den personliga integriteten beaktas, i enlighet med 2 kap. 6 § regeringsformen. Bestämmelsen innehåller bl.a. ett skydd mot betydande intrång i integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Att ta upp biometriska underlag och behandla biometriska uppgifter innebär ofta ett betydande intrång i den personliga integriteten. Vilka särskilda hänsyn som behöver tas vid behandling av biometriska uppgifter utvecklas i avsnitt 6.2.

3.6 FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter, eller barnkonventionen, gäller som svensk lag sedan den 1 januari 2020.²⁸ I propositionen om inkorporeringen av barnkonventionen framhölls att inkorporeringen bidrar till att synliggöra barnets rättigheter och är ett sätt att

²⁷ Jfr bl.a. prop. 2015/16:65, *Utlänningsdatalag*, s. 21.

²⁸ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

skapa en grund för ett mer barnrättsbaserat synsätt i all offentlig verksamhet där rättigheterna ses utifrån ett helhetsperspektiv.²⁹

Med barn avses i barnkonventionen varje människa under 18 år (artikel 1). En av barnkonventionens grundprinciper är principen om barnets bästa (artikel 3). Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Rätten att få barnets bästa bedömt i beslut som gäller barnet är en materiell rättighet. Barnets bästa ska i denna bedömning, när olika intressen vägs mot varandra, väga tungt men inte vara ensamt utslagsgivande. Barnets bästa är också en grundläggande rättslig tolkningsprincip. Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning ska den tolkning som mest verkkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde. Principen är också ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser, genom att beslutsprocessen behöver innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. Barnets bästa kan inte definieras en gång för alla utan måste kopplas till det individuella barnet och barnets situation.³⁰

Inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp (artikel 16).

När denna bestämmelse infördes uttalades bl.a. följande i förarbetena. Genom att principen om barnets bästa ska appliceras på alla områden blir den samtidigt endast ett av flera relevanta och nödvändiga intressen att ta hänsyn till. Hänsyn till andra viktiga intressen kan alltså i lagstiftningen eller i dess tillämpning leda till att åtgärder som i och för sig inte är förenliga med barnets bästa ändå vidtas. Det är därvid fråga om grader av nytta och skada för barnet respektive andra intressen samt de olika intressenas relativa tyngd. Sverige har aktivt slutit upp i utvecklandet av en internationell rättsordning för mänskliga rättigheter genom att ratificera olika internationella överenskommelser som berör barn. Dessa överenskommelser ger vägledning om vad som internationellt kan anses som god standard för hänsynstagande till barn och ungdomar på

²⁹ Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 74 ff.

³⁰ Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 96.

utlänningsrättens område. På så vis är utlänningslagen en lagstiftning där barnets intresse måste vägas mot andra samhällsintressen. Vad som i den konkreta situationen är det bästa för ett barn är ofta inte något entydigt. Många gånger måste en avvägning göras mellan alternativ som har såväl goda som dåliga konsekvenser för barnet. Det kan gälla framtida förhållanden som inte med större säkerhet kan förutses. Ibland kan barnets kortsiktiga bästa stå mot dess långsiktiga intressen.³¹

3.7 Tidigare registreringsförfarande i Sverige

När rörlighetsdirektivet genomfördes i svensk rätt fann regeringen flera skäl som talade för att införa ett registreringsförfarande för EES-medborgare. Vad gäller möjligheten till kontroll av vilka utläningar som vistas i Sverige uttalade regeringen följande. Individuell utlänningskontroll är ett tänkbart skäl för ett registreringsförfarande. En förutsättning för att förfarandet ska vara ett effektivt hjälpmedel för en sådan kontroll är att rörlighetsdirektivet tillåter att medlemsstaterna utför allmänna kontroller av om registrerings-skyldigheten har uppfyllts. Registreringen tillför nämligen inte något annat när det gäller syftet att utöva individuell utlänningskontroll än att ge medlemsstaten ett särskilt tillfälle att kontrollera unionsmedborgarens uppehållsrätt.

Regeringen anförde vidare att de unionsmedborgare som i något annat sammanhang än registreringsförfarandet visar sig sakna rätt att vistas i landet kan, oberoende av om de registrerat sig, avvisas eller utvisas på sedvanligt sätt. Inom ramen för avvisnings- eller utvisningsförfarandet kan den beslutande myndigheten självständigt undersöka unionsmedborgarens rätt att uppehålla sig i landet. Det är således endast om det i registreringsförfarandet kan avslöjas att unionsmedborgaren saknar rätt att vistas i landet som förfarandet utgör ett hjälpmedel för den individuella utlänningskontrollen.

Avslutningsvis konstaterade regeringen att möjligheterna till kontroll utöver registreringsförfarandet är begränsade. Den individuella utlänningskontrollen utgjorde enligt regeringen därför ett starkt skäl för att införa ett registreringsförfarande.³²

³¹ Prop. 1996/97:25, *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*, s. 227, 244–246 och 249.

³² Prop. 2005/06:77, s. 101 ff.

Utöver möjligheten till individuell utlänningskontroll beaktade regeringen även möjligheten att skaffa information om internationell korttidsmigration som ett skäl för registreringsförfarandet. Slutligen fann regeringen att registrering av EES-medborgare skulle underlätta avsevärt i arbetet med att utfärda uppehållskort till EES-medborgares familjemedlemmar, eftersom en av förutsättningarna för utfärdande av uppehållskort är att sökanden har en familjemedlem som är unionsmedborgare och som har uppehållsrätt i Sverige. Uppgifter om denna unionsmedborgare måste rimligen registreras och den som utfärdar uppehållskortet måste ta ställning till om unionsmedborgaren har uppehållsrätt. Liknande resonemang kan föras när det gäller utfärdande av intyg om permanent uppehållsrätt. Regeringen lyfte även fram målsättningen att skapa ett rättsäkert och effektivt system som fastslår dels unionsmedborgares identitet och medborgarskap, dels grunden för deras uppehållsrätt.

Regeringen bedömde vidare att registreringen bör vara en åtgärd som normalt sett underlättar för unionsmedborgaren att komma i åtnjutande av de rättigheter och förmåner som följer av uppehållsrätten. Om något system med registrering inte finns är risken att olika myndigheter, var för sig, skulle bli tvungna att utan annan vägledning göra svåra avväganden som myndigheterna saknar egentlig kompetens för. Detta framstod enligt regeringen som både rättsosäkert, tidskrävande och ineffektivt. Regeringen bedömde att ett registreringssystem med en centralt ansvarig registreringsmyndighet minskar risken för att olika myndigheter gör olika bedömningar. Även om varje myndighet ska göra en självständig prövning inom sitt respektive område, skulle registreringsförfarandet enligt regeringen vara ett hjälpmedel för prövningen genom möjligheten att använda den som en utgångspunkt för sin bedömning. Onödiga tvister vid olika myndigheter bedömdes på detta sätt kunna undvikas. Om myndigheter som kommer i kontakt med den enskilde kunde få vägledning av registreringen bedömde regeringen att förfarandet även skulle medföra en samhällsekonomisk vinst.

Sammanfattningsvis bedömde regeringen att övervägande skäl talade för att ett särskilt registreringsförfarande skulle införas beträffande EES-medborgare. Mot bakgrund av regeringens överväganden, infördes bestämmelser i utlänningslagens kapitel 3 a som innebär att alla EES-medborgare som hade uppehållsrätt och som avsåg att stanna i Sverige längre än tre månader skulle registrera sig

hos Migrationsverket. Från skyldigheten att registrera sig undantogs nordiska medborgare, EES-medborgare som var arbetssökande och EES-medborgare som hade ett giltigt uppehållstillstånd eller som inom tre månader från ankomsten till Sverige hade ansökt om ett sådant tillstånd.

3.8 Synpunkter på det tidigare registreringsförfarandet

3.8.1 Migrationsverkets synpunkter

I en skrivelse som kom in till Justitiedepartementet den 11 juni 2007 (Ju2007/5661/L7) redovisade Migrationsverket ett uppdrag som regeringen lämnat i regleringsbrevet för år 2007. Uppdraget avsåg frågan om det vid tillämpningen av rörlighetsdirektivet fanns några kvarstående administrativa problem eller hinder för inflyttande unionsmedborgare. I skrivelsen, Tillämpningen av EG-direktivet 2004/38 (rörlighetsdirektivet), lämnade Migrationsverket förslag till vissa författningsändringar, däribland att ordningen med ett särskilt registreringsförfarande för EES-medborgare skulle tas bort.

Enligt Migrationsverkets uppfattning hade registreringen en begränsad praktisk betydelse eftersom den inte var avgörande för rätten att vistas i Sverige, inte inverkade på rätten att folkbokföra sig, endast var till begränsad nytta och ledning för andra myndigheter och inte heller gav något tillförlitligt underlag för att statistiskt följa inflyttningen av EES-medborgare. Migrationsverket anförde att såvitt var känt utnyttjades inte registreringen i någon större omfattning av andra myndigheter som hjälp för att avgöra om en EES-medborgare har uppehållsrätt. Verkets beslut att registrera en EES-medborgare visade enbart vad som gällde vid tidpunkten för beslutet men sa inget om vad som gäller vid en senare tidpunkt. Migrationsverket anförde vidare att den statistik som togs fram på grundval av registreringarna inte gav en rättvisande bild av hur många EES-medborgare med uppehållsrätt som vistades i landet. Någon kontinuerlig avregistrering av dem som lämnar landet skedde inte i verkets register. Migrationsverket framförde även att det var olyckligt att EES-medborgare från de nordiska länderna och övriga EES-medborgare behandlades olika, vilket var följden av dåvarande reglering. Slutligen uppgav Migrationsverket att en omständighet

som kunde vara ett hinder eller problem var den handläggningstid som gällde. Enligt rörlighetsdirektivet och då gällande 3 a kap 7 § UtIF skulle ett registreringsbevis utfärdas omedelbart. Mot bakgrund av att handläggningstiderna i vissa fall kunde uppgå till flera månader, även om ärendet var komplett från början, uppfyllde Migrationsverket inte tidskravet. Detta, trots att ansträngningar gjordes kontinuerligt för att förkorta handläggningstiderna och effektivisera handläggningen.

3.8.2 Europeiska kommissionens synpunkter på Sveriges genomförande av rörlighetsdirektivet

Det svenska genomförandet av rörlighetsdirektivet blev på ett antal punkter ifrågasatt av Europeiska kommissionen (kommissionens ärenden 2007/4081 och 2011/2060, Justitiedepartementets ärenden Ju2010/985/L7, Ju2011/4275/L7 och Ju2011/7039/L7, Utrikesdepartementets ärende UF2012/39819/RS), vilka redogörs för nedan.

Överträdelseärende Ju2010/985/L7 (KOM 2007/4081)

Den 20 december 2009 inkom en formell underrättelse från kommissionen angående ett klagomål gällande Migrationsverkets vägran att utfärda ett uppehållskort. Bakgrunden för klagomålet var följande. Klaganden var en dansk medborgare, gift med en tredjelandsmedborgare. Tillsammans hade de ett barn som var dansk medborgare. Klaganden avsåg att bosätta sig i Sverige och fortsätta att arbeta i Danmark genom att pendla. Hon anmälde flytt till Sverige för att bli folkbokförd men nekades detta efter att hon inte återkommit med de närmare upplysningar som Skatteverket hade begärt. Därefter sökte familjen uppehållstillstånd, enligt då gällande regler, för klagandens make som familjemedlem till en unionsmedborgare. Ansökan avslogs delvis på grund av att klaganden hade fått avslag på sin anmälan om folkbokföring.

Med hänvisning till artikel 8 i rörlighetsdirektivet framhöll kommissionen att den enda formalitet som den mottagande medlemsstaten kan ålägga unionsmedborgare vid uppehåll som överstiger tre månader är skyldigheten att registrera sig hos behörig myndighet. De enda handlingar som kan krävas är ett giltigt pass eller identi-

tetskort samt bevisning om att kraven för uppehållsrätt i rörlighetsdirektivets artikel 7 är uppfyllda. Kommissionen angav att det kommit fram genom de förfrågningar som gjorts i ärendet att de svenska kraven om folkbokföring eventuellt strider mot gemenskapens lagstiftning. Detta motiverades med att den enda formalitet som mottagande medlemsstat kan ålägga unionsmedborgare vid vistelser över tre månader är att registrera sig hos behörig myndighet, visa upp ett giltigt pass eller identitetskort samt bevis om att förutsättningarna för uppehållstillstånd är uppfyllda. Alla övriga administrativa formaliteter eller registreringskriterier som unionsmedborgare underkastas i detta avseende än de som fastställs i rörlighetsdirektivet strider följaktligen mot gemenskapslagstiftningen vid första anblick.

Kommissionen påpekade vidare att i Sverige drabbas unionsmedborgare av ett flertal praktiska svårigheter om de inte kan uppfylla de ytterligare krav som ställs för att bli folkbokförd. Till stöd för dessa svårigheter hänvisade kommissionen till en broschyr som Skatteverket hade gett ut för att sprida kunskap om behovet att registrera sig i folkbokföringen. Kommissionens slutsats var att det var väsentligt för unionsmedborgare att folkbokföras för att få del av de rättigheter som är kopplade till uppehållsrätten och ansåg därför att reglerna för registrering i folkbokföringsregistret bör stämma överens med dem i rörlighetsdirektivet. För att bli folkbokförd i Sverige uppställs krav på att sökanden måste tillbringa sin dygnsvila i landet. Samtidigt föreskrivs i rörlighetsdirektivet att stadigvarande uppehåll inte ska påverkas av tillfällig frånvaro under de förutsättningar som anges i artikel 16.3 direktivet. Som slutsats ansåg kommissionen att Sverige inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt EUF-fördraget och rörlighetsdirektivet, genom att uppställa krav på registrering i folkbokföringen förutom den registrering som krävs hos Migrationsverket samt genom att ställa krav som inte förutses i rörlighetsdirektivet.

I sitt svar till kommissionen angav Sverige genom Justitiedepartementet att beslutet att avslå ansökan om makens uppehållskort i detta fall var en direkt följd av att hans maka, som var unionsmedborgare, hade bedömts sakna uppehållsrätt. Departementet hänvisade även till Folkbokföringsutredningen (SOU 2009:75, *Folkbokföringen*) som kommit till slutsatsen att folkbokföringen som sådan inte strider mot rörlighetsdirektivet samt till den översyn av

bestämmelserna i utlänningslagen och dess förenlighet med rörlighetsdirektivet som just var under arbete. Till sitt svar bifogade Justitiedepartementet ett antal av besluten i makarnas ärende. Av besluten framgår att Migrationsverket vid ett tidigare tillfälle hade nekat unionsmedborgaren registrering av uppehållsrätt delvis på grund av att hon inte kunde anses som bosatt i landet. Någon ytterligare information om det tidigare beslutet att avslå ansökan om registrering av uppehållsrätt framgår inte av handlingarna.

Överträdelseärenden Ju2011/4275/L7, Ju2011/7039/L7 och UF2012/39819/RS (KOM 2011/2060)

Den 23 maj 2011 inkom en formell underrättelse från kommissionen angående den svenska lagstiftningens överensstämmelse med rörlighetsdirektivet (Ju2011/4275/L7). Av underrättelsen framgår att kommissionen dessförinnan hade gett preliminära anmärkningar och att det därefter hållits ett bilateralt möte med efterföljande skriftväxling mellan kommissionen och Sverige angående införlivandet av rörlighetsdirektivet. Den formella underrättelsen innehöll 15 frågor som kommissionen ansåg fortfarande vara olösta. Kommissionen ansåg bl.a. att ett beslut om att inte registrera en person begränsar den fria rörligheten och ska därför kunna överklagas (punkt 7 i underrättelsen). Som svar på underrättelsen hänvisade Sverige till det lagförslag som då fanns och som bl.a. innebar att registreringskyldigheten skulle tas bort.

Den 30 september 2011 inkom en kompletterande formell underrättelse från kommissionen i samma fråga (Ju2011/7039) där kommissionen efterfrågade en tidsplan för de föreslagna ändringarna. Som svar angav Sverige i korthet att de aktuella ändringarna beräknades kunna träda i kraft den 1 januari 2013.

Den 25 juni 2012 inkom ett motiverat yttrande från kommissionen som ansåg att direktivet alltjämt inte hade införlivats på ett korrekt sätt, eftersom alla beslut om uppehållsrätt inte var överklagbara enligt de svenska reglerna.

3.8.3 Folkbokföringsutredningen

Folkbokföringsutredningens uppdrag

I den allmänna översyn av folkbokföringen som redovisades av Folkbokföringsutredningen från 2009 ingick bl.a. att utreda folkbokföringslagens förhållande till EU-rätten, i syfte att klargöra om det fanns bestämmelser i folkbokföringslagen som stred mot rörlighetsdirektivet. Utredaren fick i uppdrag, mot bakgrund av rörlighetsdirektivets bestämmelser om uppehållsrätt, att utreda om det finns behov av särskilda bestämmelser vid folkbokföring av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Utredaren skulle särskilt utreda om de krav som folkbokföringslagen ställer på en unionsmedborgare som bosätter sig i Sverige stod i överensstämmelse med de administrativa formaliteter som dessa personer får belastas med enligt rörlighetsdirektivet. Bakgrunden till att dessa frågor behövde utredas var enligt tilläggsdirektiven att det hade ifrågasatts om det stod i överensstämmelse med rörlighetsdirektivet att ålägga en unionsmedborgare som avser att stanna i Sverige i minst ett år att vända sig dels till Migrationsverket för registrering enligt utlänningslagen, dels till Skatteverket för folkbokföring.³³ I tilläggsdirektiven hänvisades även till den skrivelse som Migrationsverket kommit med där verket föreslog att det särskilda registreringsförfarandet enligt utlänningslagen för EES-medborgare skulle tas bort.³⁴ Innehållet i Migrationsverkets skrivelse redogörs för i avsnitt 3.8.1.

Folkbokföringsutredningens överväganden om folkbokföringens förenlighet med EU-rätten

I sitt slutbetänkande gjorde utredningen följande överväganden. Reglerna om folkbokföring får inte begränsa möjligheten att uppehålla sig i landet eller vara en förutsättning för att få tillgång till rättigheter som kan följa av unionsrätten, exempelvis sociala förmåner. Förutsättningarna för att folkbokföras gäller oavsett vilket medborgarskap en person har. Vidare innebär rörlighetsdirektivet en möjlighet och inte skyldighet att registrera EES-medborgare.

³³ Dir. 2008:56, *Tilläggsdirektiv till Folkbokföringsutredningen (Fi 2007:11)*, s. 5 f.

³⁴ A. st.

Det bör därför vara oproblematiskt att registrera vissa, men inte alla, som omfattas av rörlighetsdirektivet.³⁵

Med hänvisning till EU-domstolens praxis konstaterade utredningen vidare att det faller det inom ramen för medlemsstaternas befogenheter att kontrollera rörligheten inom ett land.³⁶

Beträffande folkbokföringens förhållande till rörlighetsdirektivet resonerade Folkbokföringsutredningen enligt följande. Folkbokföring innebär också registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden. Härutöver registrerar Skatteverket uppgifter om vissa personer som inte är eller har varit folkbokförda. Det gäller uppgifter om vigslar, födelser, och dödsfall i landet samt uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer eller personnummer utan samtidig folkbokföring. Rörlighetsdirektivet innehåller inte några motsvarande bestämmelser. Uppgifter om vigslar, födelser och dödsfall registreras normalt också i andra europeiska länder även om det inte som i Sverige registreras i ett enda register. Någon hänsyn till rörlighetsdirektivet vid utformningen av dessa bestämmelser i folkbokföringslagen behöver därmed inte tas. Detsamma gäller bestämmelserna om tilldelning av samordningsnummer eller personnummer till personer som inte samtidigt ska folkbokföras, särskilt mot bakgrund av att sådan tilldelning inte är knuten till att personen uppehåller sig i landet.³⁷

Folkbokföringsutredningens överväganden om dubbla registreringsförfaranden

Utredningen såg även över utformningen av folkbokföringens bestämmelser om administrativa förfaranden i samband med flyttning till landet. I detta sammanhang framhöll utredningen att en utgångspunkt för rörlighetsdirektivet är att ytterligare skyldigheter för unionsmedborgare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet, utöver dem som gäller för landets egna medborgare, ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Vidare konstaterade utredningen att folkbokföringslagen innehåller bestämmelser om administrativa förfaranden som ska tillämpas när en person flyttar till Sverige. Utredningen ansåg att bestämmelserna i EG-fördraget, rörlighetsdirek-

³⁵ SOU 2009:75, *Folkbokföringen*, s. 147.

³⁶ SOU 2009:75, s. 149.

³⁷ SOU 2009:75, *Folkbokföringen*, s. 149.

tivet och de uttalanden kommissionen, parlamentet och rådet gjorde i anslutning till dessa bestämmelser talar för att det endast bör finnas ett administrativt förfarande för unionsmedborgare. Att för de unionsmedborgare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet genom att flytta till Sverige ha *två* administrativa förfaranden, folkbokföring och registrering respektive utfärdande av uppehållskort, som båda tar sin utgångspunkt i enskildas rörlighet förefaller därför strida mot de EG-rättsliga bestämmelserna, enligt utredningens mening.³⁸

Folkbokföringsutredningens förslag om frivillig registrering för EES-medborgare i folkbokföringsdatabasen

Ytterligare en fråga som ingick i folkbokföringsutredningen, var om det fanns skäl att införa särskilda bestämmelser om registrering av personer med uppehållsrätt som har för avsikt att vistas i landet under längre tid än tre månader men under kortare tid än ett år. Bestämmelserna skulle då innebära att den enskilde på egen begäran registreras i folkbokföringsdatabasen. Utredningen fann flera skäl som talade för ett sådant förfarande. En registrering i folkbokföringsdatabasen skulle bl.a. innebära att andra myndigheter på ett enkelt sätt kan få information om att personen har för avsikt att vistas stadigvarande i landet under längre tid än tre månader och att personen vid registreringen hade uppehållsrätt. Trots att registreringen endast skulle visa att personen hade uppehållsrätt vid registreringstillfället, ansåg utredningen att det ändå borde underlätta för personen i kontakter med andra myndigheter, eftersom det i vart fall skulle vara klarlagt att personen vid något tillfälle har haft uppehållsrätt. En möjlighet till registrering i folkbokföringsdatabasen skulle också innebära att alla EES-medborgare och deras familjemedlemmar kan registreras i samma register oavsett om de anses bosatta i landet enligt folkbokföringslagen eller inte. Samma registreringsförfarande skulle alltså komma att gälla för alla som omfattas av rörlighetsdirektivet. Utredningen föreslog att EES-medborgare och deras familjemedlemmar skulle ges möjlighet att registreras i folkbokföringsdatabasen efter anmälan till Skatteverket. Vid registreringen skulle dessa personer tilldelas ett samordningsnummer om de inte tidigare hade ett sådant nummer eller ett personnummer.³⁹

³⁸ SOU 2009:75, *Folkbokföringen*, s. 150 f.

³⁹ SOU 2009:75, *Folkbokföringen*, s. 465 ff.

Regeringen valde dock att inte genomföra förslaget. Som skäl för detta anfördes främst att samordningsnummer som personbeteckning infördes för att tillgodose myndigheters behov av en säker kommunikation även kring personer som inte är folkbokförda. Genom utredningens förslag skulle användningen av samordningsnummer utvidgas för att tillgodose vissa personers önskemål om en personbeteckning. Regeringen ansåg att utredningen inte hade utrett följderna av en sådan förändrad ordning för systemet med samordningsnummer. Dessutom ansågs den särskilda registreringen ha ett mycket begränsat mervärde, med hänsyn till att den enbart visar förhållandena vid registreringstillfället, sammantaget med den förhållandevis korta tid som personen avser vistas i Sverige. Att den registrering av EES-medborgare som enligt dåvarande ordning skedde hos Migrationsverket skulle tas bort, utgjorde enligt regeringen inte heller skäl för att införa en särskild registrering i folkbokföringsdatabasen av personer som inte uppfyller villkoren för folkbokföring.⁴⁰

3.9 Registreringsförfarandet togs bort

I motiveringen till ändringen av utlänningslagen hänvisade regeringen till att kommissionen ansåg att det inte var förenligt med rörlighetsdirektivet att kräva att en unionsmedborgare både skulle registrera sig enligt utlänningslagen och folkbokföra sig enligt folkbokföringslagen. Regeringen bedömde att problematiken med två registreringsförfaranden skulle undanröjas om det särskilda registreringsförfarandet för EES-medborgare togs bort. Mot bakgrund av vad Migrationsverket hade framfört bedömdes det särskilda registreringsförfarandet för EES-medborgare inte fylla något större behov. Eftersom det dessutom var tveksamt om kravet på dubbelregistrering var förenligt med rörlighetsdirektivet föreslog regeringen att det särskilda registreringsförfarandet för EES-medborgare skulle tas bort, vilket också gjordes genom ändringar som trädde i kraft den 1 maj 2014.⁴¹

⁴⁰ Prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*, s. 46 ff.

⁴¹ Prop. 2013/14:81, *Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande*, s. 17.

4 Internationell utblick

4.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att se över hur en ordning som innebär att EES-medborgare registreras vid vistelser över tre månader kan återinföras i svensk rätt. För att få uppslag till olika lösningar är det av intresse att göra jämförelser med regelverk i andra EES-länder som har ett registreringsförfarande. Som framgår av kapitel 3, har det tidigare ifrågasatts om det är förenligt med unionsrätten att både använda sig av ett registreringsförfarande enligt rörlighetsdirektivet och att uppställa krav på att inflyttande EES-medborgare ska registreras som folkbokförda i folkbokföringen om de uppfyller förutsättningarna för detta. Bland de länder som har att tillämpa den gemenskapsrättsliga regleringen om fri rörlighet för personer förekommer olika system för registrering av befolkningen. Mot bakgrund av de tveksamheter som funnits kring dubbla registreringsförfaranden i Sverige, har utredningen valt att studera regleringen i några av de europeiska länder som har liknande folkbokföring som i Sverige, för att se vilken väg dessa länder har valt. De som ligger närmast Sverige i detta avseende, och som därför är särskilt intressanta att studera närmare, är de nordiska länderna. Ytterligare en anledning att jämföra systemen i dessa länder är att de, precis som Sverige, omfattas av den nordiska överenskommelsen om folkbokföring. De nordiska länderna måste således förhålla sig även till denna i sin reglering av vilket förfarande som ska gälla för inflyttande EES-medborgare från Norden.

4.2 Den nordiska överenskommelsen

De nordiska länderna Danmark, Finland, Norge, Island och Sverige har ingått en överenskommelse om folkbokföring, som reglerar vissa angivna förutsättningar för personers flytt mellan två nordiska länder. I Sverige har överenskommelsen införlivats genom lagen (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring. Överenskommelsen syftar till att underlätta registreringen av personer i länderna; samordna och förenkla reglerna om registrering vid flyttning mellan de nordiska staterna samt så långt som möjligt nå en likformig tillämpning av överenskommelsen trots olika bosättningsregler i de avtalslutande länderna.¹ Överenskommelsen innebär i korthet att de nordiska länderna utgör ett gemensamt registerområde.

Av artikel 2 i överenskommelsen framgår vilka administrativa åtgärder som ska vidtas. Den som flyttar mellan de avtalslutande länderna ska anmäla inflyttningen till behörig lokal registreringsmyndighet. Samtidigt med anmälan ska den flyttande lämna de uppgifter som krävs i inflyttningsstaten och uppvisa legitimation med dokumentation av medborgarskap samt lämna uppgift om personnummer och den bostadsadress som han eller hon hade i utflyttningsstaten före flytten. Den lokala registreringsmyndigheten i inflyttningsstaten avgör om den flyttande ska registreras som bosatt i inflyttningsstaten. Finner den lokala registreringsmyndigheten att en person ska registreras som bosatt i inflyttningsstaten, ska denne registreras som bosatt och tilldelas personnummer snarast möjligt på samma sätt som gäller för personer som flyttar in från stater utanför Norden. Samtidigt ska myndigheten underrätta både den flyttande och den centrala eller särskilt angivna registreringsmyndigheten i utflyttningsstaten. I enlighet med artikel 2.3 i överenskommelsen, ska utflyttningsstaten först därefter avregistrera personen som utflyttad. På så sätt säkerställs att en person endast är folkbokförd i ett nordiskt land åt gången.

¹ Prop. 2004/05:67, *Överenskommelse mellan de nordiska länderna om folkbokföring*, s. 11.

4.3 Danmark

4.3.1 Folkbokföring i Danmark

Danska bestämmelser som motsvarar Sveriges bestämmelser om folkbokföring finns i den s.k. CPR-lagen². Syftet med lagen är att se till att alla som har rätt till ett personnummer har det, att det centrala personregistret (CPR) innehåller grundläggande information om alla som har ett personnummer, att var och en folkbokförs (folkeregistreres) på den adress där han eller hon faktiskt bor eller vistas och att uppgifterna i CPR under vissa förutsättningar kan lämnas ut till andra, såväl myndigheter som privata aktörer. Alla som är folkbokförda i CPR tilldelas ett personnummer (ofta kallat CPR-nummer). Förutom personnummer, registreras även uppgifter om namn, adress, civilstånd, födelseort, medborgarskap, släktskap till barn eller föräldrar, eventuellt medlemskap i folkkyrkan, eventuell omyndighetsförklaring och eventuella uppgifter om skyddad adress m.m. CPR är ett centralt, landstäckande grundregister. Denna funktion som ett grundregister för de offentliga myndigheterna innebär att upplysningarna i CPR ofta används i den dagliga administrationen utan att uppgifterna först prövas av myndigheten. Inom vissa rättsområden har upplysningar i CPR rättsverkningar i annan lagstiftning, t.ex. skattelagstiftning och sociallagstiftning.³

Utöver CPR-nummer finns även administrativa CPR-nummer som tilldelas på annan grund än folkbokföring. Som exempel kan nämnas utländska medborgare med uppehållstillstånd som får numret utfärdat av Udlændingestyrelsen (migrationsmyndigheten) eller personer som arbetar och ska betala skatt i Danmark utan att vara folkbokförda där, som kan få ett nummer av Skattestyrelsen (skattemyndigheten). Ett administrativt CPR-nummer är ett personnummer som i första hand skapas för offentliga myndigheters administrativa ärendehantering. Ett administrativt CPR-nummer ger ingen rätt till förmåner enligt annan dansk lagstiftning och det räcker inte heller för att skaffa e-legitimation.

I den danska CPR-lagen finns särskilda bestämmelser om folkbokföring av EES-medborgare samt deras familjemedlemmar, se 16 § CPR-lagen. Dessa personer är skyldiga att anmäla inflyttning om vistelsen i landet ska vara i över sex månader. Det är dock möj-

² Lov om Det Centrale Personregister, LBK nr 1010 af 23/06/2023.

³ Se Vejledning om folkeregistrering (VEJ nr 9806 af 26/10/2023) kapitel 1 och 3.

ligt för samtliga dessa personer att anmäla inflyttning om deras vistelse i landet ska vara i över tre månader. Den inflyttande ska anmäla sin inflyttning till inflyttningskommunen senast fem dagar efter det att han eller hon uppfyller villkoren för att bli folkbokförd. Villkoren är bl.a. att personen måste ha en bostad där han eller hon regelbundet sover eller ha en fast vistelseort av viss varaktighet, se 6 §. EES-medborgare från andra länder än de nordiska måste dessutom ha fått sin uppehållsrätt registrerad för att kunna folkbokföras, enligt 17 §.

När en EES-medborgare anmäler en flytt från utlandet ska han eller hon enligt 20 § CPR-lagen lämna information om fullständigt namn, kön, födelsedatum och födelseort, senaste adress i utlandet, flyttdatum, framtida adress i Danmark, civilstånd, datum för civilståndet i förekommande fall och relevant registreringsmyndighet, eventuellt medlemskap i danska folkkyrkan eller i ett evangelisk-lutherskt trossamfund i utlandet, egna barn, make/maka och föräldrar som inte omfattas av anmälan samt om medborgarskap. För de uppgifter som lämnas ska det finnas underlag i den utsträckning som behövs (21 §). Det är kommunstyrelsen i inflyttningskommunen som bedömer i det enskilda fallet vilka uppgifter som ska dokumenteras och i vilken omfattning. Viss dokumentation kan i vissa fall ske genom uppvisande av personens pass.⁴

I Danmark har sex så kallade *International Citizen Service* (ICS) etablerats, där utländska arbetstagare och deras medföljande familjer kan få vägledning och offentlig service samordnad mellan relevanta myndigheter.⁵ I ICS finns både *Styrelsen för Internationell Rekrytering och Integration* (SIRI), och sex värdkommuner representerade.⁶ Anmälan om folkbokföring i Danmark görs som huvudregel hos Borgerservice i aktuell hemkommun. I de flesta fall har dock kommunen delegerat folkbokföring av inflyttande till ICS. Personer som flyttar till Danmark kan därför välja mellan att an-

⁴ Vejledning om folkeregistrering (VEJ nr 9806 af 26/10/2023) kapitel 5.8.

⁵ ICS är ett offentligt servicecenter som hjälper utländska medborgare att komma på plats i landet genom att erbjuda en samlad myndighetsservice på ett och samma ställe. ICS är inte en fristående myndighet, utan ett samarbete mellan flera danska myndigheter, däribland Utländingestyrelsen (migrationsmyndigheten), Skattestyrelsen (skattemyndigheten), kommunerna (genom Borgerservice) och regionerna, som ansvarar för sjukförsäkringen. Tjänsten finns tillgänglig i de större städerna och är främst till för personer som flyttar till kommuner som är anslutna till ICS.

⁶ Värdkommunerna är de kommuner där ett ICS är fysiskt placerat. Dessa kommuner har av danska staten fått i uppdrag att hantera CPR-registrering, adressanmälan och andra praktiska inflyttningsärenden även för personer som flyttar till andra kommuner i regionen.

mäla sin flytt hos Borgerservice eller hos något av landets ICS.⁷ Hos ICS kan EES-medborgare även registrera sin uppehållsrätt, vilket beskrivs närmare i avsnitt 4.3.3.

Om en myndighet, t.ex. en kommun, betalar ut ekonomiskt bistånd till EES-medborgare, rapporterar de detta till SIRI. Uppgifterna används av SIRI för en individuell bedömning om uppbärandet av bistånd påverkar personens uppehållsrätt. SIRI genomför olika former av kontroller och samarbetar både nationellt och internationellt med relevanta myndigheter, bl.a. polismyndigheten, Skattestyrelsen, Arbejdstilsynet (Arbetsmiljöverket) och Udlændingestyrelsen. När det gäller EES-medborgare som är registrerade med uppehållsrätt som arbetstagare, utför SIRI vid behov kontroller för att utreda om arbetet har påbörjats och är verkligt.⁸

4.3.2 Reglering av uppehållsrätt i Danmark

Den danska utlänningslagen, Udlændingeloven⁹ har i allt väsentligt samma tillämpningsområde som den svenska utlänningslagen. Liksom den svenska utlänningslagen innehåller den danska utlänningslagen bestämmelser om utlänningars inresa, vistelse, arbete och avlägsnande ur landet. EES-medborgare och deras familjemedlemmar kan även söka uppehållstillstånd enligt de allmänna bestämmelserna i utlänningslagen. I lagen finns också särskilda bestämmelser för nordiska medborgare, som är undantagna från krav på uppehållstillstånd, arbetstillstånd och pass (1 §, 14 § första stycket 1 och 39 § fjärde stycket).

Udlændingeloven kompletteras av ett antal förordningar och myndighetsföreskrifter. I det här sammanhanget är de mest relevanta Udlændingebekendtgørelsen¹⁰ och uppehållsförordningen (EU-opholdsbekendtgørelsen)¹¹. I Udlændingebekendtgørelsen finns föreskrifter om bl.a. pass och andra resehandlingar, inrese- och utresekontroll, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

⁷ Se Vejledning om folkeregistrering (VEJ nr 9806 af 26/10/2023) kapitel 5.11.

⁸ <https://siri.dk/ophold-i-danmark/#accordion-generelt-om-kontrolarbejdet> hämtad 2025-12-12.

⁹ Udlændingeloven, LBK nr 1183 af 25/09/2025.

¹⁰ Bekendtgørelse om udlændinges adgang her til landet, BEK nr 1202 af 30/09/2025.

¹¹ Bekendtgørelse om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler, BEK nr 1457 af 06/10/2020.

I EU-opholdsbekendtgørelsen finns föreskrifter som meddelats för att genomföra rörlighetsdirektivet. Förordningen innehåller bestämmelser om inresa, vistelse och avlägsnande ur landet som gäller för EES-medborgare. Precis som rörlighetsdirektivet, reglerar den vilka som omfattas av begreppet familjemedlem och vilka grunder för uppehållsrätt som finns. Således framgår av förordningens andra kapitel att EES-medborgare har rätt att vistas i landet om de är arbetstagare, egenföretagare eller utövare av tjänster. Vad gäller personer som har kommit till Danmark för att söka arbete, har de rätt att vistas i landet som arbetssökande längre än tre månader så länge de aktivt söker arbete och inte blir en oskälig belastning för den sociala tryggheten. Efter sex månaders vistelse som arbetssökande i Danmark har arbetssökande uppehållsrätt så länge det kan dokumenteras att personen i fråga kontinuerligt och aktivt söker arbete och har reella möjligheter att få ett arbete, och så länge personen i fråga inte blir en orimlig börda för det sociala systemet (5 § fjärde stycket EU-opholdsbekendtgørelsen). Vidare framgår rätten till vistelse för EES-medborgare med tillräckliga medel (6 §), studenter inskrivna vid godkända eller offentligt finansierade institutioner (7 §) med flera. Reglerna för familjemedlemmar till EES-medborgare finns i förordningens tredje kapitel och permanent uppehållsrätt regleras i kapitel 4.

4.3.3 Registrering av EES-medborgare i Danmark

Enligt 6 § Udlændingeloven utfärdas ett registreringsbevis efter ansökan av utlänningar som omfattas av de unionsrättsliga reglerna om fri rörlighet. De administrativa förfarandena kring uppehållsrätt finns reglerade i EU-opholdsbekendtgørelsens sjätte kapitel som utgör författningens 22–28 §§. Enligt 22 § EU-opholdsbekendtgørelsen ska en EES-medborgare som har uppehållsrätt ansöka om registreringsbevis senast tre månader efter inresan. Skyldigheten gäller om vistelsen förväntas vara längre än tre månader och syftar till att myndigheterna ska kunna fastställa uppehållsrätten. Arbetssökande behöver dock inte ansöka om registreringsbevis. Registreringsbeviset utfärdas inte för någon bestämd tidsperiod. Om en EES-medborgare ändrar grund för sin vistelse i landet ska denne ansöka om ett nytt registreringsbevis.

I 23 § EU-opholdsbekendtgørelsen anges vilka handlingar utöver giltigt identitetskort eller pass som ska ges in för att ett registreringsbevis ska utfärdas. Handlingarna motsvarar de som får krävas av medlemsstaterna enligt artiklarna 8.3 i rörlighetsdirektivet. I 24 § finns även bestämmelser om vilka bevishandlingar som EES-medborgare med uppehållsrätt i egenskap av familjemedlem till en annan EES-medborgare med uppehållsrätt ska visa upp, motsvarande artikel 8.5 i rörlighetsdirektivet. Även familjemedlemmar behöver ansöka om ett nytt registreringsbevis om de ändrar grund för sin uppehållsrätt.

Ansökan om registrering ges in till Styrelsen för Internationell Rekrytering och Integration (SIRI) och beslut om huruvida ett registreringsbevis ska utfärdas eller avslås ska fattas omedelbart efter det att ansökan har getts in (32–33 §§ EU-opholdsbekendtgørelsen).

Av 40 § EU-opholdsbekendtgørelsen följer att ett innehav av ett registreringsbevis inte kan uppställas som villkor för att utöva en rättighet eller för att verkställa ett förvaltningsbeslut, eftersom EES-medborgaren och dennes familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, på alla lämpliga sätt kan bevisa att de omfattas av dessa rättigheter.

Ansökan om registrering av uppehållsrätt kan göras genom ett webbformulär där de underlag som krävs för registreringen laddas upp som bilagor. En pappersblankett finns som alternativ till webbformulär. EES-medborgare som ansöker om registrering av uppehållsrätt för första gången eller som ansöker genom en pappersblankett måste personligen besöka ett av SIRI:s kontor. Som beskrivits i avsnitt 4.3.1, finns SIRI representerade hos alla ICS:s kontor. Det går således att göra ansökan om registreringsbevis hos något av dessa. Handläggningstiden är för närvarande 0–30 dagar och det krävs ingen ansökningsavgift.¹²

Beslut om registrering av uppehållsrätt kan överklagas hos Överklagandenämnden för utlänningsärenden (Udlændingenævnet).

¹² <https://nyidanmark.dk/da/Du-vil-ansøge/Ophold-som-nordisk,-EU,-EØS-eller-schweizisk-statsborger/EU-arbejdstager> hämtad 2025-11-12.

4.4 Finland

4.4.1 Folkbokföring i Finland

Finska bestämmelser som motsvarar Sveriges bestämmelser om folkbokföring finns i lagen om hemkommun (11.3.1994/201). Det centrala syftet med lagen om hemkommun är att en persons hemkommun bestäms så att den så exakt som möjligt motsvarar personens faktiska boende i en viss kommun i Finland.¹³ Att få en hemkommun bestämd i Finland enligt lagen om hemkommun motsvarar att bli folkbokförd i Sverige enligt folkbokföringslagen.

I 4 § i lagen om hemkommun uppräknas vilka som omfattas av reglerna om hemkommun enligt samma lag, däribland personer som är EES-medborgare och medborgare i Schweiz samt deras familjemedlemmar. Dessa personer ska få sin hemkommun bestämd enligt lagen om hemkommun när de flyttar till Finland från utlandet om de har registrerat sin uppehållsrätt i enlighet med utlänningslagen, ifall sådan registrering krävs (första stycket 3–4). En persons hemkommun är enligt lagen om hemkommun som huvudregel den kommun där han eller hon är bosatt (2 §). Närmare bestämmelser om hur anmälan om flyttning till Finland görs finns i 7 och 7 a §§, där det framgår att anmälan ska göras senast en vecka efter flyttningsdagen och att ansvarig myndighet är Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (DVV).

Lagen om hemkommun är en allmän lag som, förutom av magistraterna (folkbokföringsmyndigheterna), även tillämpas självständigt av den övriga förvaltningen. Det beslut om hemkommun som en magistrat fattat binder inte juridiskt myndigheterna inom övriga förvaltningsområden. I praktiken har dock magistratens beslut en avsevärd betydelse.¹⁴

När en person har en hemkommun har denne i allmänhet rätt att använda de tjänster som hemkommunen erbjuder, t.ex. offentlig hälsovård eller barnomsorg. Hemkommunen möjliggör även för personen att få ett finländskt identitetskort och körkort samt att använda tjänster som erbjuds av myndigheter eller få ekonomiska förmåner eller bidrag.¹⁵

¹³ Se den finska propositionen RP 67/2004 rd s. 3.

¹⁴ Se den finska propositionen RP 67/2004 rd s. 3.

¹⁵ <https://dvv.fi/sv/hemkommun/eu> hämtad 2025-04-14.

Enligt 3 § punkten 1 ändras hemkommunen inte om boendet beror på ett högst ett år långt arbetsuppdrag, studier, sjukdom eller annan därmed jämförbar orsak. För att få en hemkommun krävs det därför att personen har för avsikt att bo i Finland i över ett år.

Regler om personbeteckning (motsvarande personnummer i Sverige) finns i lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (21.8.2009/661), där det i 2 kap. 11 § första stycket anges att en person ska tilldelas en personbeteckning när uppgifter om denne för första gången registreras i befolkningsdatasystemet. Av 9 § första stycket punkten 1 lagen om befolkningsdatasystemet framgår vidare att uppgifter om utländska medborgare ska registreras i befolkningsdatasystemet, om deras uppehållsrätt har registrerats. Personbeteckningen används för att kunna identifiera en person, vilket kan vara nödvändigt t.ex. för att denne ska kunna beskattas eller få pension och andra förmåner för medborgare.¹⁶ Ansökan om personbeteckning och hemkommun kan göras samtidigt, genom en för ändamålen gemensam blankett som fylls i på webben eller i pappersform.¹⁷

Personer som flyttar till Finland och inte uppfyller kravet på stadigvarande boende kan tilldelas en personbeteckning och registreras i befolkningsdatasystemet som tillfälligt bosatt i Finland i stället för att få sin hemkommun bestämd.¹⁸

EES-medborgare som vill ansöka om hemkommun kan göra detta antingen genom ett webbformulär eller med hjälp av en pappersblankett. Förfarandet är olika beroende på hur lång tid som passerat sedan personen fick sin uppehållsrätt registrerad. Om registreringen skedde mindre än 12 månader före ansökan om hemkommun, behöver EES-medborgaren inte besöka Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Är registreringen äldre än så, måste EES-medborgaren personligen besöka ett av DVV:s serviceställen inom en månad efter ansökan är gjord.¹⁹

¹⁶ <https://dvv.fi/sv/personbeteckning> hämtad 2025-04-14.
<https://www.suomi.fi/medborgare/rattigheter-och-skyldigheter/lagstiftning-och-rattssakerhet/guide/personuppgifter-och-behandlingen-av-dem/personbeteckning> hämtad 2025-04-14.

¹⁷ <https://dvv.fi/sv/registrering-av-utlanningar> hämtad 2025-04-17.

¹⁸ <https://www.infofinland.fi/sv/moving-to-finland/registering-as-a-resident> hämtad 2025-12-01.

¹⁹ <https://dvv.fi/sv/hemkommun/eu> hämtad 2025-12-01.

4.4.2 Reglering av uppehållsrätt i Finland

Bestämmelser om EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns i kapitel 10 (153–172 b §§) i den finska utlänningslagen (30.4.2004/301). Regleringen motsvarar i stora drag de bestämmelser som finns i rörlighetsdirektivet och innehåller bl.a. villkoren för EES-medborgares och deras familjemedlemmars utövande av sin fria rörlighet, permanent uppehållsrätt samt begränsningar av dessa rättigheter av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. I 158 § regleras exempelvis rätten till vistelse i upp till tre månader, medan 158 a § innehåller villkoren för uppehållsrätt i över tre månader när det gäller anställda, egenföretagare, personer med tillräckliga tillgångar för sin vistelse, studerande samt familjemedlemmar till de som nyss nämnts. En EES-medborgare vars uppehållsrätt inte kan fastställas med stöd av kapitel 10 kan undantagsvis beviljas uppehållstillstånd med stöd av de allmänna reglerna i utlänningslagen.

4.4.3 Registrering av EES-medborgare i Finland

Av 159 § utlänningslagen följer att EES-medborgare som vistas i Finland över tre månader ska registrera sin vistelse genom att lämna in en registreringsansökan till Migrationsverket inom tre månader från inresan. Undantag från denna frist gäller enligt 158 § tredje stycket för arbetssökande, som får vistas i Finland under en rimlig tid utöver de första tre månaderna utan att registrera sin uppehållsrätt, om han eller hon alltjämt söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete. Vad gäller nordiska medborgare, ska dessa i stället registrera sin vistelse enligt överenskommelsen om folkbokföring mellan de nordiska länderna²⁰ (157 § tredje stycket).

Vid ansökan om registreringsbevis ska sökanden enligt 159 a § visa upp ett giltigt identitetskort eller pass samt vissa uppräknade handlingar till stöd för sin uppehållsrätt. De handlingar som räknas upp motsvarar de som får krävas enligt artikel 8.3 och 8.5 i rörlighetsdirektivet.

I 165 § utlänningslagen finns bestämmelser om återkallelse av registrering av uppehållsrätten. Registrering av uppehållsrätten återkallas om EES-medborgaren varaktigt har flyttat från Finland,

²⁰ Se avsnitt 4.2.

vistats utanför Finland i två år utan avbrott eller de förutsättningar utifrån vilka uppehållsrätten har registrerats inte längre finns. Registrering av uppehållsrätten återkallas också om den har förvärvats på så sätt att det medvetet har lämnats oriktiga uppgifter om sökandens identitet eller andra oriktiga uppgifter som har påverkat beslutet eller att sådana uppgifter hemlighållits eller att rättigheter annars missbrukats.

Den som flyttat från Finland kan inom två år från utflyttningen ansöka om att registreringen av uppehållsrätten inte återkallas. Om ansökan bifalls, ska det av beslutet framgå den tid inom vilken åtgärder för återkallande inte vidtas (165 § utlänningslagen). Enligt 166 § samma lag upphör registreringen att gälla om EES-medborgaren utvisas ur landet eller blir finsk medborgare.

Återkallande av uppehållsrätten betyder i praktiken att det görs en anteckning om återkallande i utlänningsregistret.²¹

Migrationsverket är den myndighet som registrerar uppehållsrätten, vilket görs i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden. Det är även Migrationsverket som återkallar registreringen av uppehållsrätten samt beslutar om en registrering av uppehållsrätten inte ska återkallas, när en sådan ansökan gjorts av en EES-medborgare (171 § utlänningslagen).

Finland har även infört en sanktion för de som underlåter att registrera sin uppehållsrätt. I 185 § utlänningslagen första stycket punkten 1 anges att en utlänning som underlåter att fullgöra sin skyldighet att registrera sin vistelse ska dömas till böter för utlänningsförseelse. Införandet av en sanktion för EES-medborgare som inte registrerar sin uppehållsrätt motiverades med att detta förväntades öka graden av personer som registrerar sig. I förarbetena angavs:

För myndigheten är det svårt att övervaka när en person har uppehållit sig i landet mer än tre månader. Upphållstiden på tre månader börjar på nytt när en unionsmedborgare har varit utanför Finland. Vid de inre gränserna inom Schengenområdet finns det inte heller gränskontroller, och i resehandlingarna görs inte någon anteckning om inresa till eller utresa ur landet. Trots att kontrollen är svår, skall straffbestämmelsen ändå anses inverka på unionsmedborgarnas agerande. I praktiken har det funnits fall där en person som uppehållit sig i landet mer än tre månader av någon orsak inte har velat registrera sin vistelse fast han eller hon skulle ha uppehållsrätt. I en sådan situation har personen i fråga inte kunnat avlägsnas ur landet och man har inte heller annars

²¹ Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 205/2006 rd) s. 39.

kunnat påverka hans eller hennes förfarande och vistelsen har förblivit registrerad.²²

Rent praktiskt görs registreringen genom att EES-medborgaren fyller i ansökan genom en e-tjänst, alternativt en pappersblankett för dem som inte kan använda sig av e-tjänsten. EES-medborgaren behöver också betala en ansökningsavgift som för närvarande uppgår till 61 €. ²³ Därefter behöver EES-medborgaren besöka Migrationsverkets serviceställe för att styrka sin identitet. Vid ansökan om registrering på grund av studier eller arbete, kan ett automatiserat beslut meddelas. ²⁴ För detta krävs att EES-medborgaren har lämnat in sin ansökan i e-tjänsten och har fyllt i ansökan noggrant så att alla uppgifter och bilagor finns med. Om EES-medborgaren uppfyller villkoren för registrering och har visat upp de nödvändiga bilagorna, kan ett registreringsbevis utfärdas redan i samband med att EES-medborgaren besöker ett serviceställe och styrker sin identitet. ²⁵

Angående handläggningstiden för registreringen i förhållande till det krav på omedelbarhet som finns i artikel 8.2 i rörlighetsdirektivet uttalas i förarbetena:

Eftersom myndigheten ändå i någon mån måste utreda saken, t.ex. i vissa fall kan man begära brottsregisteruppgifter från en annan medlemsstat, skall formuleringen [i artikel 8.2] tolkas så att beviset om registrering skall utfärdas genast när den nödvändiga utredningen har erhållits. Vid den tidpunkt där ansökan om registrering inlämnas är detta inte alltid möjligt. [– – –] Registrering av uppehållsrätten innebär i fortsättningen att en utlänning lättare än förut kommer att omfattas av boendebaserad social trygghet i Finland. Därför skall förutsättningarna för registrering av uppehållsrätt undersökas noga och ansökan om registrering avslås om förutsättningarna inte uppfylls. Däremot skall registreringen ske särskilt fort i tydliga fall. ²⁶

Det finländska registreringsbeviset är i pappersform och innehåller uppgifter om EES-medborgarens namn och adress samt datumet för registreringen. Om EES-medborgaren inte genast kan få ett

²² RP 205/2006 rd s. 45.

²³ <https://migri.fi/sv/registrering-av-uppehallsratt> hämtad 2025-11-12.

²⁴ <https://migri.fi/sv/automatiserat-beslut> hämtad 2025-11-12.

²⁵ <https://migri.fi/sv/registrering-av-uppehallsratt> hämtad 2025-11-12.

²⁶ RP 205/2006 rd s. 35.

beslut om registrering på grund av att något underlag saknas, skickas registreringsbeviset senare via e-tjänsten eller per post.²⁷

Enligt 190 § utlänningslagen finns en rätt att överklaga beslut om registrering till en förvaltningsdomstol (jfr 191 §).

4.5 Norge

4.5.1 Folkbokföring i Norge

Bestämmelser om folkbokföring i Norge finns i folkeregisterloven²⁸, och i folkeregisterforskriften²⁹. Något förenklat motsvarar dessa den svenska folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen. Av 1-2 § folkeregisterloven framgår att lagens syfte är att möjliggöra en säker, korrekt och effektiv registrering av grundläggande personuppgifter om varje individ, inklusive vilka personer som är bosatta i Norge. Lagen ska säkerställa att personer som är registreringsskyldiga tilldelas en unik identitetsbeteckning. Lagen ska också bidra till att uppgifterna i folkbokföringen kan användas för myndighetsuppgifter och offentlig förvaltning, forskning, statistik och för att tillgodose grundläggande samhällsbehov. Det är Norges skattemyndighet Skatteetaten som ansvarar för folkbokföringen.

I folkbokföringsdatabasen (Folkeregisteret) registreras alla personer som är eller har varit bosatta i Norge, är födda i Norge eller har tilldelats födelsenummer eller ett s.k. d-nummer, vilket är en tillfällig identitetsbeteckning (2-1 § folkeregisterloven). Den som är född i Norge, eller som bosatt sig i Norge, och som för första gången registreras i folkbokföringsdatabasen, tilldelas ett s.k. födelsenummer, vilket motsvarar personnummer i Sverige (2-2 § folkeregisterloven). En person som vistas lagligt i Norge i minst sex månader anses bosatt i landet, likaså anses den som vistas lagligt i landet och avser att stanna i minst sex månader som bosatt i landet (4-1 och 4-2 §§ folkeregisterloven). Andra personer kan tilldelas ett d-nummer i enlighet med regler i folkbokföringsförordningen (2-1 och 2-2 §§ folkeregisterloven).

Den som flyttar till Norge för att bosätta sig ska som huvudregel personligen anmäla detta på skattekontoret inom åtta dagar

²⁷ <https://migri.fi/sv/registrering-av-uppehallsratt> hämtad 2025-04-17.

²⁸ Lov om folkeregistrering, LOV-2016-12-09-88.

²⁹ Forskrift til folkeregisterloven, FOR-2017-07-14-1201.

efter ankomsten och visa upp pass eller motsvarande legitimation (6-2 § folkeregisterloven). I 6-5-4 § folkeregisterforskriften finns dock ett undantag från denna anmälningsplikt för utländska medborgare som vid inresan till Norge har registreringsplikt eller anmälningsplikt till utlänningsmyndigheterna. En sådan person behöver inte anmäla sig, om utlänningsmyndigheterna har kontrollerat och fastställt personens identitet och vidarebefordrat de uppgifter som registermyndigheten har fastställt. Personer som omfattas av rörlighetsdirektivet och som flyttar till Norge för att bosätta sig, ska i stället inom tre månader och åtta dagar efter ankomsten personligen anmäla detta till skattekontoret och visa upp pass eller motsvarande legitimation.

4.5.2 Reglering av uppehållsrätt i Norge

Den norska utlendingslovens (utlänningslagen)³⁰ kapitel 13 innehåller bestämmelser om EES-medborgare och deras familjemedlemmar. I utlendingsforskriften (utlänningsförordningen)³¹, finns närmare föreskrifter om tillämpningen av utlänningslagen. Varje bestämmelse i utlendingsforskriften hänför sig till en viss paragraf i utlendingsloven. I 19 kap. utlendingsforskriften finns det tillämpningsföreskrifter till samtliga paragrafer i 13 kap. i utlendingsloven. Bestämmelserna om uppehållsrätt i 13 kap. utlendingsloven och 19 kap. utlendingsforskriften reglerar inte på ett uttömmande sätt rätten för angivna personkategorier att resa in i och vistas i Norge. I utlendingsloven föreskrivs uttryckligen att uppehållsrätt inte utgör hinder för uppehållstillstånd enligt lagens allmänna bestämmelser (109 § tredje stycket). Enligt förarbetena till lagen ska den som omfattas av bestämmelserna om uppehållsrätt fritt kunna välja om han eller hon vill nyttja denna rätt eller ansöka om uppehållstillstånd enligt allmänna regler (AID 2007-10-24V1 punkten 2 och 8.2).

Bestämmelserna om uppehållsrätt i kapitel 13 utlendingsloven respektive kapitel 19 i utlendingsforskriften motsvarar i korthet regleringen i rörelsedirektivet. Det finns således bestämmelser om förutsättningarna till uppehållsrätt samt vilka som inkluderas i begreppet familjemedlem. För att ha uppehållsrätt de tre första måna-

³⁰ LOV 2008-05-15 nr 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

³¹ FOR-2009-10-15-1286, forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

derna av vistelsen krävs att EES-medborgaren och familjemedlemmar till denne har giltiga identitetskort och inte blir en orimlig börda för de offentliga välfärdssystemen. Den som är arbetssökande har rätt att vistas i landet tillsammans med sina familjemedlemmar i upp till sex månader och i särskilda fall även längre än sex månader (111 § utlendingsloven). Särskilda fall kan vara när den arbetssökande kan visa att det finns utsikter till anställning eller möjlighet att etablera en näringsverksamhet inom en snar framtid, vilket följer av 19-11 § tredje stycket utlendingsförförordningen.

Villkoren för att ha uppehållsrätt i över tre månader följer i övrigt av 112 § utlendingsloven när det gäller anställda, egenföretagare, tjänsteutövare, personer med tillräckliga medel och studerande. Vidare följer villkoren för familjemedlemmars uppehållsrätt i 113–114 §§ samt för permanent uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar i 115–116 §§.

4.5.3 Registrering av EES-medborgare i Norge

Norge har valt att använda sig av ett krav på registrering av EES-medborgare. Motiven till detta var att kunna dokumentera uppehållsrätten, underlätta kontroll av denna, ge underlag för inskrivning i det centrala folkregistret (folkbokföringen) och eventuellt för utfärdande av personnummer samt möjliggöra insamling av statistik. Registreringen skulle ge bättre översikt över vilka som vistas i landet och ge myndigheterna ökad kunskap om arbetsinvandringen.³²

I 117-119 §§ utlendingsloven finns bestämmelser om registreringsbevis, uppehållskort, intyg om permanent uppehållsrätt och permanent uppehållskort. Enligt 117 § ska en EES-medborgare som vistas i Norge i mer än tre månader registrera sig. Fristen för registreringen är tre månader från inresedagen. När EES-medborgaren har lagt fram de handlingar som finns uppräknade i samma bestämmelse ska ett registreringsbevis utfärdas omedelbart. Förutom giltigt pass eller identitetskort kan det krävas att EES-medborgaren visar upp anställningsavtal, sjukförsäkring och dokumentation om att personen har tillräckliga medel för sin försörjning eller antagningsbevis från en läroanstalt. För att kunna registreras

³² Ot.prp. nr. 72 (2007-2008) Om lov om endringer i utlendingslovgivinga (reglar for EØS- og EFTA-borgarar o.a.) s. 54.

som familjemedlem till en EES-medborgare kan det krävas att EES-medborgaren visar upp handlingar som styrker de aktuella familjebanden, registreringsbevis för den EES-medborgare som den familjemedlemmen härleder sin uppehållsrätt ifrån och dokumentation som bevisar en beroendeställning.

Enligt 19-22 § utlendingsföreskriften sker registrering och utfärdande av registreringsbevis personligen hos den polisstation som tillhör det distrikt där EES-medborgaren bor eller vistas (19-22 § första stycket).³³ eller vid ett servicecenter för utländska arbetstagare.³⁴ Anmälan kan göras elektroniskt med efterföljande närvaro hos polismyndigheten för utfärdande av registreringsbevis. Polismyndigheten utfärdar omedelbart ett registreringsbevis med information om den registrerades namn, adress och registreringsdatum (19-22 § andra stycket).

Vid registreringen måste polismyndigheten informera EES-medborgaren om skyldigheten att inställa sig för en tuberkulosundersökning enligt lagen om kontroll av smittsamma sjukdomar. Polismyndigheten ska även underrätta den behöriga hälso- och sjukvårdsmyndigheten om utlänningens kontaktuppgifter (19-22 § sjätte stycket).

Arbetssökande som hittar arbete och som har bott i Norge i minst tre månader är skyldiga att registrera sig så snart anställningen börjar. Detsamma gäller familjemedlemmar till arbetssökande (19-22 § femte stycket).

Även om arbetssökande EES-medborgare och deras familjemedlemmar är undantagna från kravet på registrering, gäller en skyldighet att anmäla sig hos polismyndigheten eller vid ett servicecenter för utländska arbetstagare senast tre månader efter inresan. De måste identifiera sig och lämna information om att de söker arbete. Anmälan ska registreras i datasystemet för invandrings- och flyktingärenden. (19-11 § första och andra stycket). Den anmälnings-skyldighet som gäller för arbetssökande synes vara en sådan som tillåts med stöd av artikel 5.5 i rörlighetsdirektivet, dvs. inte en sådan registrering som avses i artikel 8.1 (19-11 § utlendingsföreskriften första och andra stycket).

³³ "Politiet i oppholdsdistrikter".

³⁴ I Norge finns ett antal servicecenter för utländska arbetstagare (SUA). SUA är ett samarbete mellan Arbetsmiljøverket, polismyndigheten, Skatteverket och Migrationsverket (UDI). Hos SUA kan utländska medborgare ordna allt de behöver för att kunna arbeta i Norge.

Nordiska medborgare samt EES-medborgare som arbetar på ett utlandsregistrerat fartyg är befriade från kravet på registrering (19-22 § fjärde stycket).

Ett beslut att inte utfärda registreringsbevis kan inte överklaga (19-22 § tredje stycket). Av förarbetena till aktuellt kapitel framgår dock att när myndigheten vägrar att registrera eller utfärda uppehållskort måste det följas av ett avvisningsbeslut, i enlighet med lagförslagets § 121 första stycket bokstav b. Detta avvisningsbeslut kan utlänningen överklaga.³⁵

EES-medborgare behöver endast registrera sig en gång, oavsett hur länge de planerar att bo i Norge och registreringsbeviset behöver inte förnyas. Det krävs inte heller någon ny registrering om EES-medborgaren byter grund för uppehållsrätten. Det är också möjligt att byta från att vara student till att vara arbetstagare utan att registrera sig på nytt. Om personen förlorar uppehållsrätten på grund av frånvaro, kan denne dock behöva registrera sig på nytt vid en senare inresa.³⁶

När någon ansöker om registrering som EES-medborgare måste han eller hon också ansöka om ett norskt identitetsnummer och skattekort från Skatteetaten (skattemyndigheten). Den som vistas i Norge i mer än tre månader utan att registrera sig, kan få böter (108 § första stycket utlendingsloven).³⁷

Slutligen kan nämnas att nordiska medborgare enligt särskilda regler är undantagna från krav på pass (vid inresa från nordiskt land), visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (5 § andra stycket utlendingsloven samt 2-1 och 3-1 §§ utlendingsförförskriften).

³⁵ Ot.prp. nr. 72 (2007-2008), s. 53.

³⁶ Ot.prp. nr. 72 (2007-2008), s. 54.

³⁷ <https://www.udi.no/ord-og-begreper/registreringsbevis-for-eueos-borgere/> hämtad 2025-04-17.

4.6 Island

4.6.1 Folkbokföring på Island

Bestämmelser om folkbokföring på Island finns i lagen om folkbokföringsadress och vistelseort (lög um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018), vars syfte är att främja en korrekt registrering av fysiska personers rättsliga hemvist och vistelseort vid alla tidpunkter. I artikel 14.1 anges att den som vistas eller avser att vistas på Island för arbete eller studier i tre månader eller längre får registrera sin hemvist här. Om en person vistas i landet i sex månader eller längre ska denne ha sin hemvist här enligt vad som föreskrivs i samma lag. Enligt artikel 14.4 får EES-medborgare vistas i landet utan att registrera sin hemvist i upp till tre månader. Om de kan visa att de vistas i landet för att söka arbete får de vistas i landet i upp till sex månader utan registrering.

Vad gäller själva registreringen i sig, regleras denna i den isländska lagen om folkbokföring (Lög um Þjóðskrá nr. 70/2018). Lagen innehåller bestämmelser om hur folkbokföringen ska ske, inklusive registrering av medborgare, utfärdande av ID-handlingar och allmänna administrativa rutiner för befolkningens registrering. Det är Islands folkbokföringsmyndighet (Þjóðskrá) som registrerar alla personer som är bosatta i landet, både egna och utländska medborgare. Registret innehåller uppgifter såsom namn, födelsedatum, adress, civilstånd och nationalitet. Informationen används av andra offentliga myndigheter för att administrera exempelvis skatter, socialförsäkring, sjukvård och andra tjänster. Þjóðskrá ansvarar vidare för tilldelning av personnummer (kennitala). Utländska medborgare som bosätter sig på Island och behöver registrera sig för att få tillgång till offentliga tjänster (t.ex. sjukvård, skatter, bistånd etc.) tilldelas ett personnummer när de registreras hos Þjóðskrá. För att få ett personnummer måste personen ofta bevisa sin identitet och visa upp relevanta handlingar, som exempelvis pass och bevisning för rätten att bo och arbeta på Island (t.ex. arbets- eller uppehållstillstånd). Personnummer, dvs. folkbokföring på Island, är inte avgiftsbelagt och kan endast tilldelas av Þjóðskrá.

Utöver personnummer finns även s.k. system-ID-nummer som tilldelas utländska personer som inte har rätt att tilldelas ett personnummer men har behov av att identifieras i isländska offentliga system. En sådan registrering i systemet för personnummerregister

(kerfiskennitala) är endast för personer som stannar kortare tid än tre månader på Island eller inte kommer att stanna på Island.³⁸ Ett system-ID-nummer ger inte den sökande några rättigheter på Island och bekräftar inte heller rätten att vistas i landet. Den som är EES-medborgare och ska arbeta som avlönad anställd på Island i mindre än sex månader måste ansöka om ett system-ID-nummer hos Islands skatte- och tullmyndighet, vilket görs på en blankett. Ett skattekort utfärdas efter att ett system-ID-nummer har utfärdats. Om en utlänning behöver ett system-ID-nummer av andra skäl än arbete måste han eller hon kontakta den offentliga enhet som behöver ett sådant nummer för sin verksamhet. Endast offentliga institutioner kan ansöka om system-ID-nummer för utländska medborgare som inte är arbetstagare.³⁹ I förordningen om registrering av fysiska personer (Reglugerð um skráningu einstaklinga nr. 565/2021) specificeras de praktiska detaljerna kring registreringsprocessen och Djóðskrás roll i denna.

4.6.2 Reglering av uppehållsrätt på Island

Den isländska utlänningslagen (Lög um útlendinga nr. 80/2016) innehåller särskilda regler för EES-medborgare och deras familjemedlemmar i kapitel 11. Kapitlet motsvarar i stora drag de bestämmelser som finns i rörlighetsdirektivet och innehåller bestämmelser om vilka som omfattas av reglerna samt vilka som inkluderas i begreppet familjemedlem. Enligt artikel 81.2 hindrar rätten att vistas i landet med uppehållsrätt inte att en EES-medborgare beviljas uppehållstillstånd med stöd av andra bestämmelser i samma lag. Av artikel 84 framgår förutsättningarna för att ha uppehållsrätt i över tre månader som anställd, egenföretagare, tjänsteutövare eller studerande. Där regleras även kraven på sjukförsäkring och tillräckliga medel för försörjning i de situationer det är aktuellt. Vidare finns regler om permanent uppehållsrätt i artikel 87.

³⁸ Artikel 7.2 565/2021 – Förordning om registrering av fysiska personer hämtad 2025-04-17.

³⁹ <https://www.skra.is/folk/flutningur/flutningur-til-islands/ees-efta-rikisborgarar/dvol-skemur-en-6-manudir/> hämtad 2025-11-12.

4.6.3 Registrering av EES-medborgare på Island

Island har valt att använda sig av möjligheten till registrering av EES-medborgare, vilket regleras i artikel 89 utlänningslagen. EES-medborgare och deras familjemedlemmar som vistas i landet i mer än tre månader är skyldiga att registrera sig. Tidsfristen för registrering är tre månader från ankomsten till landet. Ett registreringsbevis ska utfärdas så snart som möjligt efter att EES-medborgaren har lämnat in de handlingar som krävs. För samtliga EES-medborgare som registreras krävs att ett giltigt identitetskort eller ett giltigt pass visas upp. Utöver dessa kan ytterligare handlingar krävas, beroende på vad EES-medborgaren grundar sin uppehållsrätt på. De handlingar som kan bli aktuella motsvarar de som finns uppräknade i artiklarna 8.3 och 8.5 i rörlighetsdirektivet.

Av artikel 89.4 utlänningslagen framgår att ministern är bemyndigad att utfärda ytterligare föreskrifter i förordning, bl.a. om hur registrering och utfärdande av registreringsbevis ska genomföras, om den avgift som får tas ut för utfärdandet av ett sådant bevis och om skyldigheten för EES-medborgare som söker arbete att registrera sig om de får anställning efter det att tidsfristen om tre månader har löpt ut. Någon reglering om förfarandet finns dock inte i utlänningsförordningen (Reglugerð um útlendinga nr. 540/2017).

Artikel 81.4 utlänningslagen anger att en EES-medborgare inte får nekas rätten att utöva sina rättigheter enbart på grund av att han eller hon inte innehar ett registreringsbevis eller intyg om permanent uppehållsrätt, en handling som styrker att en ansökan om uppehållskort för familjemedlemmar har lämnats in, eller ett uppehållsintyg enligt artikel 90 samma lag, om personen i fråga kan styrka sin rätt med diverse andra handlingar.

Registreringen av EES-medborgare på Island sker genom att den som flyttar in ansöker om att bli registrerad i det nationella folkbokföringsregistret. Ansökan görs genom ett formulär som skickas in elektroniskt till den isländska folkbokföringsmyndigheten (Þjóðskrá), tillsammans med övrig dokumentation. Vilka specifika handlingar som krävs beror på vilken grund för uppehållsrätt som är tillämplig.

Vid ankomsten till Island måste den sökande gå till ett registreringskontor och visa upp originalkopiorna av vissa av dokumenten. En ansökan behandlas inte förrän all dokumentation har mottagits och den sökande har anlänt till ett registreringskontor och visat

upp pass och andra nödvändiga dokument. Därefter kan handläggningstiden för ansökan vara upp till fem arbetsdagar.⁴⁰

Den bestämmelse som reglerar ansvaret för registreringen av EES-medborgare på Island är artikel 9 i lagen om registrering av individer (Lög um skráningu einstaklinga nr. 140/2019). I denna anges att Þjóðskrá ansvarar för att registrera alla individer som är bosatta på Island, inklusive EES-medborgare, i det nationella folkbokföringsregistret samt för utfärdande av personnummer till dessa. Artikeln hänvisar till reglerna om registrering av EES-medborgare i kapitel 11 i utlänningslagen. På Island är det Útlendingastofnun (utlänningsmyndigheten) som ansvarar för att utfärda uppehållskort för familjemedlemmar till EES-medborgare⁴¹.

4.7 Sammanfattning och slutsatser av den internationella utblicken

De övriga nordiska ländernas folkbokföring liknar Sveriges men skiljer sig samtidigt åt på vissa sätt beträffande hur långa vistelser som medför att folkbokföring är aktuell samt om det är en central myndighet som ansvarar för att registrera personer i folkbokföringen eller om det hanteras lokalt. Gemensamt för samtliga är dock att vistelsetiden behöver vara av viss varaktighet och att folkbokföringsdatabasen är centraliserad. Ytterligare en gemensam faktor är att samtliga nordiska länder tilldelar personnummer till personer som folkbokförs i landet, medan en annan identitetsbeteckning som i stora drag motsvarar svenska samordningsnummer kan tilldelas de som inte uppfyller förutsättningarna för folkbokföring. Alla övriga nordiska länder har valt att använda den möjlighet till registrering av EES-medborgare som ges genom artikel 8.1 i rörlighetsdirektivet och registreringen sker på olika sätt. Utöver registreringen, har Norge valt att ha ett system med rapportering av närvaro i landet enligt artikel 5.5 för arbetssökande. Vid registreringen har de övriga nordiska länderna reglerat vilka handlingar som ska visas upp för att ett registreringsbevis ska utfärdas och då hållit sig inom ramen för vad som får krävas enligt artiklarna 8.3 och 8.5 i rörlighetsdirektivet.

⁴⁰ <https://www.skra.is/folk/flutningur/flutningur-til-islands/ees-efta-rikisborgarar/dvol-lengur-en-6-manudir/namsmadur/> hämtad 2025-04-17.

⁴¹ Se artikel 90 utlänningslagen (Lög um útlendinga nr. 80/2016).

Av de länder som ingår i jämförelsen är Finland det land som mest liknar den ordning som gällde i Sverige innan registrering av EES-medborgare togs bort. I Finland ställs ett krav om minst ett års vistelse för att få en hemkommun beviljad, vilket innebär registrering i befolkningsregistret (folkbokföringen) och tilldelning av en personbeteckning (motsvarande svenskt personnummer). Ytterligare ett krav för att EES-medborgare ska få en hemkommun bestämd är att de registrerat sin uppehållsrätt, vilket görs hos finska migrationsverket.⁴² Danmark har en liknande ordning, bortsett från att EES-medborgare kan vända sig till internationella servicecenter (ICS) både för att registrera sin uppehållsrätt och för att anmäla sin flytt till landet, eftersom de myndigheter som ansvarar för respektive registrering finns representerade hos ICS. Även i Norge ställs krav både på registrering av uppehållsrätt och anmälan om flytt till landet, vilket kan göras på olika sätt, t.ex. hos servicecenter för utländska arbetstagare, likt ICS i Danmark.

Till skillnad från övriga nordiska länder har Island valt att låta EES-medborgare registrera sig genom att anmäla sin flytt till landet till den isländska folkbokföringsmyndigheten och därmed bli folkbokförda.

⁴² Det finska regelverket skiljer sig dock från det tidigare svenska, på så sätt att det i Finland är tillräckligt att EES-medborgarens uppehållsrätt *har registrerats* för att personen ska registreras i befolkningsregistret och tilldelas en personbeteckning (9 och 11 §§ lag 661/2009). Det förefaller inte ske någon förnyad prövning av uppehållsrätten i samband med att EES-medborgaren tilldelas en personbeteckning. Det svenska regelverket i folkbokföringslagstiftningen uppställer dock ett krav på att personen ska *ha uppehållsrätt* för att kunna folkbokföras (4 § folkbokföringslagen), dvs en självständig prövning av uppehållsrätten sker innan personen kan folkbokföras.

5 Återinförande av registreringsförfarandet

5.1 Inledning

Utredningen har fått i uppdrag att 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. Registreringsförfarandet ska vara förenligt med EU-rätten.

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. EES-medborgare som vistas i landet med uppehållsrätt under kortare tid än ett år ska inte bli folkbokförda och behöver därför inte heller anmäla sin inflyttning till Skatteverket. Alla de uppgifter som registrerades när registreringsförfarandet tidigare fanns i svensk rätt framgår inte av folkbokföringsdatabasen, exempelvis anges inte grunden för uppehållsrätten i databasen.

En viktig del i regeringens reformarbete på migrationsområdet handlar om att ge svenska myndigheter bättre förutsättningar att kunna kontrollera vilka utlänningar som vistas i Sverige och med vilken rätt de gör det. En grupp som myndigheterna i dag har begränsat med information om är EES-medborgare. För att utöka myndigheternas tillgång till information om dessa personer, är det enligt våra direktiv viktigt att de möjligheter till kontroller som EU-rätten medger nyttjas i större utsträckning. Med ett återinfört registreringsförfarande är målsättningen att få en ökad kontroll över invandringen, förhindra missbruk av Sveriges välfärdssystem och minska risken för brottslighet.

Som framgår av avsnitt 3.3, omfattas inte alla som vistas i Sverige av kravet på folkbokföring. Det är endast de, som efter inflyttning kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år samt de som får anses ha sin egentliga hemvist här som ska folkbokföras, om övriga krav för folkbokföring är uppfyllda. Övriga personer som vistas i landet ska inte bli folkbokförda och ska därför inte heller anmäla inflyttning till Skatteverket. En del av de personer som vistas här utan krav på folkbokföring kan ha tilldelats ett samordningsnummer, men eftersom det i dag inte finns något registreringsförfarande för EES-medborgare i Sverige, innebär det ändå att det finns en kategori av personer som vistas i här utan att vara registrerade i något centralt register. Detta innebär att informationen som finns tillgänglig i offentliga register i dag inte ger fullständig information om vilka personer som uppehåller sig i landet och med vilken rätt. Därmed är det svårt att få en överblick över antalet personer som vistas i landet och anledningen till deras vistelse.

Vi har fått i uppdrag att 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. Inledningsvis behöver vi analysera hur ett registreringsförfarande skulle behöva utformas för att vara förenligt med EU-rätten, mot bakgrund av kommissionens synpunkter på den ordning som tidigare gällde i Sverige. Därutöver har vi fått i uppdrag att analysera vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för registreringen, vilka EES-medborgare som ska omfattas av krav på registrering och vilka uppgifter om EES-medborgare som ska registreras. Andra frågor som behöver analyseras är vilka frister för registrering som ska gälla och hur identitetskontrollen bör göras och övriga frågor kopplade till handläggningen.

5.2 Registrering av EES-medborgare ska återinföras

Förslag

Ett särskilt registreringsförfarande för EES-medborgare som vistas i Sverige i mer än tre månader ska återinföras i utlänningslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om registreringsförfarandet.

Vid en närmare genomgång av de EU-rättsliga bestämmelserna, kommissionens och rådets uttalanden om dessa samt kommissionens synpunkter på det tidigare registreringsförfarandet har vi funnit att en registrering av EES-medborgare är förenlig med EU-rätten, även med beaktande av de folkbokföringsregler som gäller i dag. Vi föreslår därför att det särskilda registreringsförfarandet för EES-medborgare, som är möjligt enligt rörlighetsdirektivets artikel 8.1, införs.

Bestämmelserna i rörlighetsdirektivet som behandlar registreringsförfarandet är relativt invecklade. För att lagtexten inte ska tyngas med alltför mycket detaljbestämmelser bör regeringen i relativt stor utsträckning ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter i fråga om registreringsförfarandet.

5.2.1 Grundläggande EU-rättsliga förutsättningar för registreringsförfarandet

Rätten att röra sig fritt, etablera sig och vistas inom EU är själva kärnan av unionsmedborgarskapet och är en fördragsskyddad rättighet. De flesta länder som ingår i EES är också medlemmar i EU. Det innebär att näst intill alla personer som omfattas av reglerna om uppehållsrätt och eventuell registrering av densamma, skyddas av primärrätten inom EU. I artikel 46 i FEUF fastslås att sådana administrativa förfaranden och sådan administrativ praxis som skulle kunna hindra den fria rörligheten för arbetstagare om de behövs ska avvecklas. Myndigheternas arbetsmetoder får inte vara så omständliga och onödiga att de börjar utgöra ett hinder för den fria rörligheten och de formella krav som ställs på unionsmedborgare ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt, vilket vi redogjort för

tidigare (avsnitt 3.1.3). Vidare är det grundläggande syftet med rörlighetsdirektivet att förenkla och underlätta för EES-medborgare att röra sig fritt inom EES-staternas territorium.

Mot bakgrund av ovanstående måste en utgångspunkt vara att processen för registrering av EES-medborgare är så enkel som möjligt och hänsyn måste tas till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå syftet med registreringen. Kravet på nödvändighet följer också av dataskyddsförordningen, vilken vi redogör för närmare i avsnitt 5.9.2. Att åtgärderna måste vara nödvändiga följer även av EU-rättslig praxis¹.

5.2.2 Är det förenligt med EU-rätten att ha krav både på folkbokföring och registrering av uppehållsrätt?

Bedömning

Det är förenligt med EU-rätten att kräva att EES-medborgare både registrerar sin uppehållsrätt enligt utlänningslagen och anmäler inflyttning hos Skatteverket enligt folkbokföringslagen.

Enligt våra utredningsdirektiv var ett av skälen till att det tidigare registreringsförfarandet togs bort den kritik som riktats från Europeiska kommissionen mot att regleringen medförde dubbla registreringsförfaranden. I våra direktiv anges att kommissionen ansåg att det inte var förenligt med rörlighetsdirektivet att kräva att unionsmedborgare både skulle registrera sig enligt utlänningslagen och anmäla inflyttning hos Skatteverket enligt folkbokföringslagen. I samband med att registreringsförfarandet togs bort gjordes ingen ingående analys av om denna typ av dubbelregistrering är förenlig med rörlighetsdirektivet. En sådan analys var inte heller nödvändig, eftersom förfarandet vid den tiden inte ansågs fylla något behov.² I samband med att vi föreslår ett nytt registreringsförfarande är det av intresse att analysera den kritik som Europeiska kommissionen förde fram.

De synpunkter som har framförts i två överträdelseärenden har vi har redogjort för i avsnitt 3.8.2. Det ena överträdelseärendet som

¹ Dom C-524/06.

² Prop. 2013/14:81, s. 17.

det hänvisas till i förarbetena³ grundar sig i ett klagomål från en unionsmedborgare och dennas familj som hade bedömts sakna uppehållsrätt i Sverige. Såvitt kan utläsas av handlingarna berodde bedömningen på att unionsmedborgaren i fråga inte uppfyllde kraven för folkbokföring. Enligt vår uppfattning riktade kommissionens kritik i ärendet sig mot att krav ställdes på att unionsmedborgaren skulle behöva bli folkbokförd för att ta del av de rättigheter som är kopplade till uppehållsrätten. En sådan ordning vore onekligen problematisk, eftersom kraven för folkbokföring går utöver vad som krävs enligt rörlighetsdirektivet. Att vara folkbokförd i Sverige har dock aldrig uppställts som något krav för att en EES-medborgare ska anses ha uppehållsrätt enligt svensk lagstiftning. Det är därför svårt att dra några slutsatser utifrån vad kommissionen framförde i överträdelseärendet.

I det andra överträdelseärendet riktades kritik mot att beslut om uppehållsrätt inte gick att överklaga. Några övriga synpunkter på Sveriges registreringsförfarande när det gäller uppehållsrätt kom inte fram i någon av de 15 punkter som togs upp av kommissionen. Inte heller nämndes folkbokföringen i Sverige i detta sammanhang. Det går därför inte att dra några andra slutsatser av ärendet än att beslut om registrering av uppehållsrätt ska vara överklagbara för det fall registrering förekommer.

Enligt vår mening framgår det inte av överträdelseärendena att kommissionen har haft några synpunkter på dubbla registreringsförfaranden i sig. Det väsentliga i sammanhanget synes vara att inga krav ställs på att EES-medborgare ska uppfylla förutsättningar som går utöver rörlighetsdirektivet, exempelvis stadigvarande bosättning, för att kunna åtnjuta sin fria rörlighet fullt ut.

Det kan i sammanhanget noteras att en ordning med ”dubbla förfaranden” i dag används av övriga nordiska länder (undantaget Island), där EES-medborgare måste registrera sin uppehållsrätt enligt gällande utlänningslagstiftning och dessutom anmäla sin flytt till respektive land, om de uppfyller förutsättningarna för folkbokföring.

Sammanfattningsvis är vår slutsats att det inte föreligger några hinder mot att kräva att EES-medborgare registrerar sin uppehållsrätt enligt utlänningslagen och anmäler inflyttning hos Skatteverket enligt folkbokföringslagen, för det fall de uppfyller förutsättningarna för folkbokföring. Denna slutsats gäller, även med beaktande av det

³ A. prop. s. 13.

som kommissionen förde fram angående Sveriges tidigare registreringsförfarande.

5.2.3 Det finns ett behov av att återinföra ett registreringsförfarande

Vi har i kapitel 3 redogjort för hur registreringsförfarandet tidigare fungerade och varför det togs bort år 2014. I våra direktiv framhålls att ett av skälen för borttagandet av det tidigare registreringsförfarandet var att det inte ansågs fylla något större behov, detta bl.a. eftersom registreringen inte är avgörande för rätten att vistas i Sverige.

När registrering av EES-medborgare infördes i Sverige vid genomförandet av rörlighetsdirektivet, framhölls möjligheten till individuell utlänningskontroll som ett starkt skäl.⁴ I våra kommittédirektiv framhålls att det är viktigt att svenska myndigheter får kännedom om EES-medborgares vistelse och uppehållsrätt i landet i större utsträckning. Möjligheten till individuell utlänningskontroll är också ett skäl för återinförande av registreringsförfarandet, genom att det kan ge ett särskilt tillfälle att kontrollera EES-medborgarens uppehållsrätt. Om det i registreringsförfarandet framkommer att en EES-medborgare saknar uppehållsrätt skulle detta även kunna initiera ett ärende om utvisning (jfr 8 kap. 10 § UtlL). Ett registreringsförfarande skulle därmed också kunna bidra till att upprätthålla den fria rörligheten endast för dem som har rätt till den. Vid genomförandet av rörlighetsdirektivet uttalade regeringen att även möjligheten att skaffa information om internationell korttidsmigration talar för att införa ett registreringsförfarande, ett argument som fortfarande är aktuellt. I kommittédirektiven har också betydelsen av att så långt som möjligt kunna följa hur många EES-medborgare som vistas i landet med uppehållsrätt lyfts fram. Slutligen kan registrering av EES-medborgare underlätta Migrationsverkets arbete med att utfärda uppehållskort.

Eftersom EES-medborgare som avser att vistas i landet mer än ett år omfattas av anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen, registreras viss information om dessa personer inom det förfarandet. I och med att kravet på uppehållstillstånd har avskaffats för unionsmedborgare uteblir dock den information som Migrationsverket

⁴ Prop. 2005/06:77 s. 103.

tidigare registrerade i samband med tillståndsförfarandet. Till detta kommer att den bedömning som Skatteverket gör i folkbokföringsärenden fyller ett annat syfte – att bedöma bosättnings varaktighet.

När EES-medborgare folkbokförs registreras bara vissa uppgifter. Skälet till utlänningens vistelse i landet är exempel på uppgift som inte registreras. Dessutom folkbokförs inte alla de utlänningar som får registreras enligt rörlighetsdirektivet. En EES-medborgare som exempelvis arbetar i Sverige ett halvår och sedan åker hem igen har under den tiden uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet men ska inte folkbokföras.

I likhet med de överväganden som regeringen gjorde när registreringen infördes, bedömer vi även nu att handläggningen för utfärdande av uppehållskort skulle kunna effektiviseras, eftersom uppehållskort till en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare alltid grundas på EES-medborgarens uppehållsrätt. När uppehållskort ska utfärdas behöver således EES-medborgarens uppehållsrätt först bedömas. Av den anledningen skulle ett registreringsförfarande effektivisera handläggningen av uppehållskort.

När förfarandet med registrering av EES-medborgare togs bort, ansåg två av remissinstanserna att detta skulle medföra vissa nackdelar. Migrationsverket framhöll att det kan bli svårt för verket att vidta några åtgärder för de som vistas i Sverige utan uppehållsrätt, likaså att kunna vidta åtgärder för att förhindra skenäktenskap mellan EU-medborgare, eftersom verket inte kommer att få någon information om dessa. Kommerskollegium uppgav i sitt remissvar att det mottagit ett stort antal ärenden där problem uppstått till följd av olika myndigheters tolkning av begreppet uppehållsrätt. En sådan ojämn tolkning kan försvåra tillträdet till det svenska samhället och i förlängningen leda till ett hinder för den fria rörligheten för personer.⁵

Ytterligare en aspekt som kom fram under remissbehandlingen var den knappa tid som medges för Polisens genomförande av inre utlänningskontroller. Enligt 9 kap. 11 § första stycket UtlL får en sådan inte ta längre tid än nödvändigt och aldrig längre än sex timmar. Resultatet av en utlänningskontroll kan bli att en person ska avvisas. Samtidigt får en person som har uppehållsrätt som huvudregel inte avvisas. Detta får till följd att bedömningen av huruvida en person har uppehållsrätt i dessa fall får ta högst sex timmar. Ris-

⁵ Sammanställning av remissyttranden över Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande (Ds 2012:60), dnr Ju2012/8589/27, s. 24–25.

ken för att en felaktig bedömning görs som påverkar EES-medborgaren och dennes familjemedlemmar negativt kan vara relativt hög när en utredning om uppehållsrätt ska genomföras på så kort tid. Polisens kontroller genomförs dygnets alla timmar och årets alla dagar, vilket gör att det i vissa fall kan vara svårt att få fram underlag. Om EES-medborgares uppehållsrätt skulle finnas i ett centralt register, borde detta kunna vara till stor nytta och ledning för Polisens kontroller och bidra till en mer rättssäker prövning.

I Migrationsverkets skrivelse från den 11 juni 2007 (Ju2007/5661/L7) som redogörs för i avsnitt 3.8.1 anges att registreringen av uppehållsrätten inte fyllde något egentligt behov. Med tanke på den relativt långa tid som gått sedan Migrationsverket konstaterade att de fördelar som var tänkta från början inte hade uppnåtts, är det tänkbart att behovet av registrering ser annorlunda ut i dag. 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.

De behov som redovisas ovan kan inte tillgodoses genom att vissa av EES-medborgarna blir folkbokförda. Utredningen föreslår därför att en registreringsskyldighet för EES-medborgare med uppehållsrätt som vistas i Sverige i över tre månader⁶ ska återinföras.

5.2.4 Skyldighet att rapportera sin närvaro i landet

Bedömning

Det är inte aktuellt att införa en skyldighet för EES-medborgare att anmäla sin närvaro i enlighet med artikel 5.5 i rörlighetsdirektivet.

I vårt uppdrag ingår att i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas. Enligt 6 § 3 förordningen om konsekvensutredningar ska konsekvensutredningen innehålla en redogörelse för de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa.

⁶ Fristen på tre månader följer direkt av artikel 8.2 i rörlighetsdirektivet, vilket utvecklas närmare under avsnitt 5.8.1.

En ytterligare kontrollmöjlighet utöver registrering av EES-medborgare som ges genom rörlighetsdirektivet finns i artikel 5.5. Enligt denna får medlemsländerna begära att EES-medborgare rapporterar sin närvaro inom rimlig och icke-diskriminerande tid. Möjligheten kan användas i stället för registreringsförfarande eller i kombination med registrering.

Vi har övervägt att införa en skyldighet för en EES-medborgare att anmäla sin närvaro i landet. Ett sådant förfarande skulle innebära att den enskilde anmäler sig till behörig myndighet och visar upp ett giltigt pass eller identitetskort. Det skulle således vara fråga om ett enklare förfarande och en minskad administrativ börda för såväl behörig myndighet som EES-medborgaren. Samtidigt skulle den information som myndigheten får del av vid ett sådant förfarande vara mycket mer begränsad än vid ett registreringsförfarande som görs i enlighet med artikel 8 i rörlighetsdirektivet. Vi har i avsnitt 5.6 redogjort för ett antal handlingar som Migrationsverket får begära av EES-medborgaren när denne registreras. Detta ger bättre förutsättningar för att kontrollera att den enskilde faktiskt har uppehållsrätt och på vilken grund.

Sammantaget bedömer vi därför att ett registreringsförfarande är det mest ändamålsenliga alternativet för att få kännedom om vilka EES-medborgare som befinner sig i Sverige. Med hänsyn till att det är önskvärt att minimera den administrativa bördan för personer som utnyttjar sin fria rörlighet har vi inte övervägt ett alternativ som innebär att EES-medborgaren både ska anmäla sin närvaro och registrera sig.

5.3 Migrationsverket ska ansvara för registreringsförfarandet

Förslag

Migrationsverket ska vara ansvarig myndighet för registreringen av EES-medborgare.

I vårt uppdrag ingår att överväga vilken myndighet som ska ansvara för registreringen av EES-medborgare.

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet. Migrationsverket tillämpar de regler som styr invandring till Sverige och beviljande av svenskt medborgarskap. Migrationsverket tar emot och behandlar ansökningar om asyl, uppehållstillstånd och visum i vissa fall samt erbjuder asylsökande bostad under väntetiden. Det är också Migrationsverkets ansvar att underlätta för den som vill återvändra samt att förmå den som inte har erforderligt uppehållstillstånd att lämna landet.

Migrationsverket ska, enligt 4 § 2 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket, föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning som det behövs för verksamheten. Migrationsverket har ett väl utvecklat system för automatiserad behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlänningslagstiftningen. Migrationsverkets utlänningsregister betecknas centrala utlänningsdatabasen (CUD). Migrationsverket har flera ärendehanteringssystem, vilka hämtar uppgifter från CUD där uppgifterna finns lagrade. CUD möjliggör även för verket att föra nödvändig statistik. För närvarande registreras personnummer för de utlänningar som har ett sådant men däremot inte samordningsnummer. Alla personer inskrivna i Migrationsverkets system tilldelas ett unikt dossiernummer och kan på detta sätt särskiljas. I CUD är det möjligt att lägga till ytterligare kategorier av uppgifter och genom att olika beslut har olika klassning skulle det även kunna vara möjligt att registrera exempelvis vilken typ av uppehållsrätt en person har.

Migrationsverkets behandling av personuppgifter regleras i utlänningsdatalagen. Enligt lagens 11 § får Migrationsverket behandla personuppgifter om det behövs bl.a. för handläggning av ärenden om utlänningar in- och utresa samt vistelse och för kontroll av det-

samma. Migrationsverket får även behandla personuppgifter för framställning av statistik.

Migrationsverket har redan en etablerad organisation som utför liknande handläggning som skulle bli aktuell med ett registreringsförfarande. Migrationsverket bedöms vidare ha den relevanta kompetensen för att hantera förfarandet. Utöver det var det Migrationsverket som tidigare ansvarade för registrering och myndigheten har därför erfarenhet av att handlägga ärendetypen sedan tidigare. Det är viktigt att den kompetens på området som finns hos Migrationsverket så långt som möjligt kan tas till vara även vid den bedömning av uppehållsrätten som ska ske i samband med registrering. Migrationsverkets databas är flexibel och kommer att kunna behandla alla de uppgifter som aktualiseras i samband med det föreslagna registreringsförfarandet. Vidare bedömer vi att de skäl som talar för att återinföra registreringsförfarandet – såsom möjligheten till individuell utlänningskontroll och förbättrad statistik över invandring från EES-länder – kan tillgodoses med Migrationsverket som ansvarig myndighet. Detta eftersom myndigheten har dessa uppgifter inom sitt ansvarsområde.

Migrationsverket hanterar ansökningar om uppehållskort för EES-medborgares familjemedlemmar som inte själva är EES-medborgare. Migrationsverket handlägger även intyg om permanent uppehållsrätt för EES-medborgare och ansökningar om permanent uppehållskort för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till EES-medborgare. Intresset av att begränsa administrativa förfaranden och kostnader talar för att låta samma myndighet ansvara för registreringsförfarandet som har ansvaret för uppehållskorten. Om samma myndighet ansvarar för båda dessa förfaranden kan unionsmedborgare och deras familjemedlemmar lämna in sina respektive ansökningar till samma myndighet. Det för också med sig fördelen att hela familjens uppehållsrätt bedöms i ett sammanhang. Med hänsyn till det anförda är det vår uppfattning att det bör vara Migrationsverket som ska ansvara för registreringsförfarandet.

5.3.1 Alternativ till ansvarig myndighet som utredningen har övervägt

Skatteverket

Som alternativ till Migrationsverket har vi i första hand övervägt om Skatteverket ska ansvara för registreringsförfarandet. Ett sätt för Skatteverket att ansvara för registreringen är att låta EES-medborgare registrera sig genom att folkbokföras. Folkbokföringsdatabasen definieras som en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i lagen angivna ändamålen (2 kap. 1 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Folkbokföringssystemet är ett väl utvecklat system som tillgodoser samhällets behov av basuppgifter beträffande alla de individer som är folkbokförda i Sverige. Systemet ger i normalfallet andra myndigheter de grunduppgifter angående enskilda som myndigheterna behöver för sin respektive verksamhet. I folkbokföringen registreras en mängd olika händelser i människors liv såsom födelse, dödsfall, flyttningar, in- och utflyttningar, vigslar, partnerskap, äktenskapsskillnad och namnändringar. Folkbokföringen ligger till grund för ett stort antal av våra medborgerliga rättigheter och skyldigheter. Exempelvis måste en person i många sammanhang kunna styrka en uppgift om namn eller civilstånd. Uppgiften om att en enskild är folkbokförd används vid bedömningen av dennes rätt till sociala förmåner och bidrag. Frågan om i vilken kommun som beskattning ska ske är beroende av var inom landet personen är folkbokförd. Uppgifterna i folkbokföringen vidarebefordras genom aviseringssystemet Navet till personregister hos andra myndigheter.

Som tidigare redogjorts för, ska endast den som efter inflyttning kan antas komma att regelbundet tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år eller har sin egentliga hemvist här bli folkbokförd. Registrering av EES-medborgare behövs även för personer som avser att vistas kortare än ett år i landet, om registreringen ska kunna bidra till att få kännedom om vilka som vistas i Sverige. Det ingår inte i vårt uppdrag att se över förutsättningarna för folkbokföringen. Det är alltså inte ett aktuellt alternativ att låta EES-medborgare registreras genom att de folkbokförs, eftersom detta skulle kräva en ändring av reglerna om folkbokföring.

Ett annat sätt för Skatteverket att registrera EES-medborgare skulle kunna vara att registrera personerna i folkbokföringsdatabasen, och att de som inte ska bli folkbokförda registreras med ett samordningsnummer i stället för personnummer. En central fördel med en sådan ordning är att det innebär ett minimum av administrativa hinder för personer som utnyttjar sin fria rörlighet. Vi utgår ifrån att de EES-medborgare som inte folkbokförs ska tilldelas ett samordningsnummer vid registrering av uppehållsrätten, oavsett vilken myndighet som ansvarar för registreringen, vilket utvecklas närmare i avsnitt 5.8.8. Det finns således en effektivitetsvinst i att låta Skatteverket registrera EES-medborgare. Om detta alternativ används, finns inte något hinder mot att registrera vistelser som överstiger tre månader men understiger ett år. Det bör vara möjligt att utfärda registerutdrag för nu aktuella personer, vilket skulle kunna tjäna som registreringsbevis. Vidare skulle det vara en enkel åtgärd att folkbokföra den enskilde om detta skulle bli aktuellt senare.

En nackdel med att använda samordningsnummer som form för registrering av EES-medborgare är att alla de uppgifter som är viktiga att behandla inte skulle kunna registreras så som databasen ser ut i dag. Det gäller särskilt uppgifter om anledningen till unionsmedborgarens vistelse i landet, vilka behövs med hänsyn till de syften som ska uppnås med registreringsförfarandet. Som tidigare har nämnts kommer behovet av att statistiskt kunna bevaka migrationen i landet inte att helt kunna tillgodoses om dessa uppgifter inte behandlas. Avsaknaden av sådana uppgifter kan också innebära att den individuella utlänningskontrollen försvåras. Enligt uppgift från Skatteverkets representant är det tekniskt möjligt att göra ändringar i databasen så att nya uppgifter kan behandlas. En sådan förändring skulle kunna utformas på så sätt att det inte skapar problem för folkbokförings-systemet. Däremot skulle det, beroende på utformning, innebära vissa kostnader.

Ett tänkbart alternativ är att låta unionsmedborgare vara skyldiga att anmäla vistelser över tre månader till Skatteverket. Skatteverket skulle i sin tur kunna registrera EES-medborgare i folkbokföringsdatabasen med uppehållsrätt genom att tilldela dem samordningsnummer om de inte ska folkbokföras. Det bör dock beaktas att Migrationsverket enligt befintlig ordning ansvarar för utfärdandet av uppehållskort. Som utvecklats ovan, talar intresset av att begränsa administrativa förfaranden och kostnader för att hålla ansvaret för

registreringsförfarandet och uppehållskorten inom en och samma myndighet. Enligt vår mening är det inte aktuellt att flytta ansvaret för utfärdande av uppehållskort till Skatteverket, enbart i syfte att öka förutsättningarna för Skatteverket att kunna registrera EES-medborgare. Ärenden om utfärdande av uppehållskort ligger närmre Migrationsverkets kärnverksamhet.⁷

Med hänsyn till detta, samt till att det medför kostnader att utveckla möjligheten att registrera uppgifter om anledningen till unionsmedborgarens vistelse i landet i folkbokföringsdatabasen, anser vi att Skatteverket inte bör vara ansvarig myndighet.

Andra myndigheter eller en ny myndighet

Polismyndigheten skulle utifrån sitt uppdrag kunna vara en möjlig myndighet att ansvara för registrering av EES-medborgare. Enligt den norska utlänningsförordningen sker registrering av EES-medborgare och utfärdande av registreringsbevis personligen hos distriktpoliserna eller vid ett servicecenter för utländska arbetstagare. En sådan lösning synes emellertid inte anpassad för svenska förhållanden.

Polismyndigheten har inte något liknande registreringsansvar i dag och det hade därför varit en helt ny ordning att inrätta ett system liknande det som gäller i Norge. Det saknas således skäl att föreslå Polismyndigheten som ansvarig myndighet för registreringsförfarandet.

Ett ytterligare alternativ vi övervägt är att låta Statens Servicecenter ansvara för registreringsförfarandet. Myndigheten utför i dagsläget identitetskontroller i Skatteverkets ärenden och har redan ett etablerat samarbete med Migrationsverket. Även om Statens Servicecenter är en fristående myndighet, ägnar den sig inte åt någon självständig myndighetsutövning, utan agerar snarare som en uppdragstagare som företräder sina kundmyndigheter gentemot allmänheten. Vi bedömer därför att det inte är ett lämpligt alternativ att låta Statens Servicecenter ansvara för att registrera EES-medborgare.

Vi bedömer att det inte är förenligt med intresset av att begränsa administrativa förfaranden och kostnader att inrätta en ny myndighet med sådant registreringsansvar som följer av rörlighetsdirektivet. Vi gör därför bedömningen att det inte är lämpligt att ge någon annan

⁷ Se 1 § förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

myndighet än Migrationsverket ansvaret för registreringen av EES-medborgare.

5.4 Vilka bör omfattas av registreringsskyldigheten?

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.

5.4.1 Svenska medborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet

Bedömning

Svenska medborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet omfattas inte av registreringsskyldigheten.

I 1 kap. 3 b § andra stycket UtlL anges vad som avses med EES-medborgare. Sedan den 1 maj 2014 omfattas vissa svenska medborgare av legaldefinitionen av EES-medborgare när det gäller familjeanknytning, i enlighet med vad som närmare framgår av 3 a kap. 2 § andra stycket UtlL. Där anges att med familjemedlem till EES-medborgare avses även en utlänning med viss familjeanknytning till en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet. Detta gäller under förutsättning att utlänningen har följt med eller anslutit sig till den svenska medborgaren när den sistnämnda utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Stycket innebär att även familjemedlemmar till vissa svenska medborgare omfattas av begreppet *familjemedlem till EES-medborgare*. Att svenska medborgare omfattas av begreppet EES-medborgare i vissa fall är en lagteknisk lösning som föranleddes av rättspraxis från EU-domstolen.⁸ Det framstår som motiverat att låta de familje-

⁸ Prop. 2013/14:81, s. 41.

medlemmar vars uppehållsrätt grundas på en familjerelation till svenska medborgare omfattas av registreringsskyldigheten. Detta gäller enbart om familjemedlemmen själv är EES-medborgare, eftersom tredjelandsmedborgare i stället ska ansöka om uppehållskort.

Svenska medborgare behöver ingen uppehållsrätt för att ha rätt att vistas i Sverige. Det finns alltså ingen uppehållsrätt att registrera för dessa, trots att de i vissa sammanhang omfattas av legaldefinitionen av EES-medborgare. Som framgår ovan, omfattas svenska medborgare endast av begreppet EES-medborgare när det gäller frågan om familjeanknytning. Vår slutsats är därför att svenska medborgare inte ska anses omfattas av begreppet EES-medborgare i vårt förslag om registreringsskyldighet. Utifrån definitionen i 1 kap. 3 b § saknas dock skäl att särskilt reglera detta.

5.4.2 Nordiska medborgare

Förslag

Nordiska medborgare ska inte omfattas av registreringsskyldigheten.

För medborgare från övriga nordiska länder finns inga krav på uppehållstillstånd för att vistas i landet. De behöver inte heller uppfylla förutsättningarna för uppehållsrätt för att få vistas i landet i mer än tre månader. Med bakgrund av detta, bör intresset av att ha kännedom om deras vistelse i Sverige vara begränsat. Att införa en registreringsskyldighet för nordiska medborgare skulle innebära en skärpning av kraven för deras vistelse i Sverige, vilket inte är önskvärt. Nordiska medborgare bör därför undantas från registreringskravet.

5.4.3 EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige med uppehållsrätt

Förslag

EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige med uppehållsrätt ska omfattas av registreringsskyldigheten.

En sökning i Statistiska centralbyråns databas⁹ indikerar att cirka 250 000 EES-medborgare, exklusive nordiska medborgare, är folkbokförda i Sverige. Det är dock oklart hur många av dessa som har permanent uppehållsrätt och därför inte skulle omfattas av en registreringsskyldighet. Därutöver finns ett betydande men osäkert antal EES-medborgare som vistas i landet utan att vara folkbokförda och som i stället har tilldelats samordningsnummer. Svårigheten att uppskatta antalet berörda personer beror bl.a. på att Sverige sedan 2014 inte har haft något förfarande för registrering av EES-medborgares uppehållsrätt.

Eftersom de EES-medborgare som är folkbokförda i Sverige i vart fall omfattas av något register, har vi övervägt om dessa bör undantas från registreringsskyldigheten. Något som talar för ett sådant undantag är att det skulle spara kostnader för Migrationsverket i det inledande skedet.

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.1, framgår inte av folkbokföringen vilken grund för uppehållsrätt de EES-medborgare som vistas i Sverige har. Ett syfte med registreringen är som tidigare nämnts att svenska myndigheter ska få bättre kännedom om vilka EES-medborgare som vistas i landet och med vilken rätt. För att detta ska få fullt genomslag, behöver även de EES-medborgare som redan vistas i landet med uppehållsrätt omfattas av registreringsskyldigheten, oavsett om de är folkbokförda eller inte.

⁹ Sökning gjord på <https://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/integration/befolkning> den 13 oktober 2024.

5.4.4 EES-medborgare med uppehållstillstånd eller permanent uppehållsrätt

Förslag

EES-medborgare som har uppehållstillstånd eller som har fått ett intyg om permanent uppehållsrätt ska inte omfattas av registreringsskyldigheten.

Utgångspunkten i vårt förslag är att alla EES-medborgare som vistas i Sverige med uppehållsrätt ska registrera sig. Det innebär att även de medborgare i en EES-stat som har uppehållstillstånd omfattas av registreringsskyldigheten, om de uppfyller kraven för uppehållsrätt. Det framstår som obehövt att belasta dessa utlänningar med det nya förfarandet så länge de har giltigt uppehållstillstånd enligt nationell rätt, eftersom det redan finns både dokumenterat och registrerat att de vistas i landet och med vilket rätt. Att kräva registrering även av de som har nationella uppehållstillstånd skulle innebära att de på nytt måste vidta åtgärder för att legalisera sin vistelse här trots att de redan har uppehållstillstånd. Det framstår som en omotiverad administrativ börda för personerna i fråga, särskilt med hänsyn till principen om uppgiftsminimering¹⁰. Denna kategori bör således undantas från registrering. Av samma anledning bör även de EES-medborgare som har fått ett bevis om permanent uppehållsrätt och har fått ett intyg om permanent uppehållsrätt utfärdat undantas från registreringen.

¹⁰ Begreppet redogörs för i avsnitt 3.5.3.

5.4.5 Arbetssökande

Förslag

EES-medborgare som är arbetssökande ska inte omfattas av registreringsskyldigheten.

När registreringsförfarandet tidigare fanns i Sverige var arbetssökande undantagna från registreringsskyldigheten.¹¹ Vi har i avsnitt 3.1.2 redogjort för arbetssökandes ställning i förhållande till den fria rörligheten och rörlighetsdirektivets bestämmelser. Där framgår bl.a. att det inte finns några gemenskapsregler som fastställer hur länge en EES-medborgare får uppehålla sig i en medlemsstat för att söka arbete. Enligt praxis från EU-domstolen uppgår perioden till i vart fall till sex månader, så länge EES-medborgaren kan visa att han eller hon har en reell möjlighet att bli anställd (jfr artikel 14.4 i rörlighetsdirektivet).¹² I svensk rätt anses en EES-medborgare ha uppehållsrätt om han eller hon har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning (3 a kap. 3 § 2 UtL).

När det gäller övriga nordiska länder som har ett registreringsförfarande kan det nämnas att arbetssökande inte omfattas av registreringsskyldigheten enligt norsk rätt. När registreringsförfarandet infördes i norsk rätt var regeringens uppfattning att det följer av den uttömmande uppräknningen i artikel 8.3 i rörlighetsdirektivet att arbetssökande inte ska omfattas av registreringsskyldigheten. EES-medborgare som är arbetssökande ska i stället anmäla sig hos Polismyndigheten.¹³ I den finska utlänningslagen anges att unionsmedborgare får vistas i Finland i högst tre månader utan att registrera sin uppehållsrätt. En arbetssökande unionsmedborgare får även efter detta vistas i Finland under en rimlig tid utan att registrera sin uppehållsrätt, om han eller hon fortfarande söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete.¹⁴ Även i finsk rätt hänvisas det till att det endast är de handlingar som räknas upp i artikel 8.3 och 8.5 som kan

¹¹ Prop. 2005/06:77 s. 109 f.

¹² Dom C-292/89.

¹³ Ot.prp. nr 72 (2007–2008), s. 58.

¹⁴ Utlänningslag 301/2003, 158 §.

krävas vid registreringen.¹⁵ Inte heller i dansk rätt omfattas arbetsökande av skyldigheten att registrera sig.¹⁶

Utredningen bedömer att arbetssökande är en grupp av EES-medborgare vars vistelse i landet är tillfällig, eftersom de i regel kan antas lämna landet om de inte får något arbete. Om en EES-medborgare i stället får ett arbete kommer han eller hon att registreras som arbetstagare. Om vederbörande i annat fall upphör att vara arbetssökande men ändå väljer att stanna kvar i landet p.g.a. att han eller hon har tillräckliga medel för sin och sina familjemedlemmars försörjning, ska registrering i stället ske på denna grund. Vi gör i avsnitt 5.8.6 bedömningen att en EES-medborgare inte kan omfattas av en skyldighet att registrera sig på nytt eller att meddela Migrationsverket när grunden för uppehållsrätten övergår i en annan. Om arbetssökande skulle omfattas av en registreringsskyldighet, skulle dessa således inte vara skyldiga att registrera sin uppehållsrätt i egenkap av t.ex. arbetstagare om de får ett jobb.

Att undanta arbetssökande från registreringsskyldigheten kommer medföra att ett antal EES-medborgare som befinner sig i Sverige inte kommer att registreras. Det kommer minska möjligheten till överblick över hur många EES-medborgare med uppehållsrätt som befinner sig i Sverige. Vidare finns en viss risk för att det skapar incitament att kringgå registreringsskyldigheten genom att uppge sig vara arbetssökande.

Eftersom utgångspunkten är att EES-medborgare vistas i Sverige som arbetssökande endast en kortare period, bedömer vi dock att intresset av att kunna registrera EES-medborgaren i ett senare skede när den vistas i Sverige med stöd av en mer varaktig grund för uppehållsrätt väger tyngre. Med en kortvarig vistelse kan incitamentet att meddela Migrationsverket om vistelsens upphörande förväntas vara relativt lågt. Detta kan i sin tur riskera att bidra till en missvisande statistik. Sammanfattningsvis bedömer vi att arbetssökande inte ska omfattas av registreringsskyldigheten.

¹⁵ RP 205/2006 rd s. 35.

¹⁶ Bekendtgørelse om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler om fri bevægelighed (EU-opholdsbekendtgørelsen), 22 §.

Ett alternativt sätt att få kännedom om arbetssökande som vistas i Sverige

Bedömning

EES-medborgare som är arbetssökande bör inte omfattas av en skyldighet att rapportera sin närvaro i Sverige.

Utredningen har övervägt om arbetssökande i stället för att omfattas av registreringsskyldigheten skulle kunna åläggas att rapportera sin närvaro i landet i enlighet med artikel 5.5 i rörlighetsdirektivet, i likhet med den ordning som tillämpas i Norge. En sådan lösning skulle innebära ett enklare förfarande än registrering enligt artikel 8 och skulle i huvudsak begränsas till att den enskilde visar upp ett giltigt pass eller nationellt identitetskort.

Vi har emellertid bedömt att en ordning med närvarorapportering för arbetssökande har ett begränsat värde i detta sammanhang. Vid ett förfarande enligt artikel 5.5 finns inte utrymme att begära in några handlingar som styrker att den enskilde är arbetssökande eller har en verklig möjlighet att få en anställning. Inte heller skulle ett sådant förfarande möjliggöra att det framgår av något register enligt vilken grund den enskilde vistas i Sverige. Närvarorapportering skulle därmed inte ge myndigheterna någon möjlighet att skilja arbetssökande från andra EES-medborgare som vistas i landet utan registrering.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en skyldighet för arbetssökande att rapportera sin närvaro enligt artikel 5.5 inte i någon nämnvärd utsträckning skulle bidra till ökad överblick över vilka EES-medborgare som vistas i Sverige och med vilken rätt de gör det. Arbetssökande EES-medborgare bör således inte omfattas av en skyldighet att rapportera sin närvaro i Sverige.

5.4.6 Minderåriga

Bedömning

Minderåriga EES-medborgare bör omfattas av registrerings-skyldigheten.

Vissa kategorier av registrerade kan generellt sett anses vara i behov av särskilt skydd då de kan ha svårare att tillvarata sina rättigheter. Vi har i avsnitt 3.6 redogjort för att hänsyn behöver tas till principen om barnets bästa inom alla områden, samtidigt som andra viktiga samhällsintressen i vissa fall kan väga tyngre. Utöver detta behöver såväl barnets kortsiktiga bästa som dess långsiktiga intressen beaktas. Barn anses enligt dataskyddsförordningen vara en särskilt skyddsvärd grupp (se skäl 38 till dataskyddsförordningen). Minderåriga kan ha uppehållsrätt både självständigt och som familjemedlem, varav det senare får antas vara vanligare. Även om intresset av integritet ska väga tyngre när det gäller barn än vad som gäller för vuxna, anser vi att även barn ska omfattas av registreringen. Det starkaste skälet till detta är att barnens uppehållsrätt alltid måste prövas för sig, t.ex. genom att deras relation till sin vårdnadshavare bedöms. Det kan även finnas situationer där föräldrar härleder sin uppehållsrätt från sitt barn eller där tredjelandsmedborgare har rätt att vistas i landet för att barnet annars inte skulle kunna utöva sin rätt till fri rörlighet. I dessa fall ter det sig självklart att barnets uppehållsrätt ska registreras. Utöver detta kan tilläggas att det kan finnas andra skyddsbehov än integritetsmässiga, som grund för att det finns ett intresse av att de barn som vistas i Sverige registreras. Att dessa barn förekommer i ett register över vilka EES-medborgare som vistas i landet borde åtminstone i viss mån motverka att de utnyttjas inom människohandel eller annan exploatering, exempelvis genom kriminella nätverk.¹⁷ Vi anser att de intressen som finns av att utsatta barn uppmärksammas av myndigheterna väger tyngre än barnens intresse av integritet när det gäller registreringsförfarandet. Vid denna bedömning beaktar vi även sammanhanget som deras personuppgifter behandlas inom, dvs. i samband med myndighetsutövning.

¹⁷ Jfr Länsstyrelsens slutrapport *Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige*, s. 47–48.

5.5 Identitetskontroll

Förslag

I samband med utfärdande av registreringsbevis till en EES-medborgare ska Migrationsverket få kräva att sökanden visar upp ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort.

En grundläggande förutsättning för att få sin uppehållsrätt registrerad är att den sökande är EES-medborgare. Vidare måste det finnas en koppling mellan EES-medborgarens identitet och registret över EES-medborgare med uppehållsrätt, för att det ska vara möjligt att använda sig av registreringsförfarandet för en individuell utlänningskontroll. För att kunna säkerställa detta är en identitetskontroll nödvändig.

EES-medborgare som ska registrera sin uppehållsrätt behöver enligt rörlighetsdirektivet kunna visa upp ett giltigt identitetskort eller pass. Visserligen har uttrycket överlämna valts i bl.a. 5 a § passlagen (1978:302) och 9 kap. 9 § UtL som avser kontroll av handlingar vid in- och utresa och under vistelse i landet. Uttrycket *visa upp*¹⁸ är emellertid det som används i rörlighetsdirektivet och samma uttryck bör därför lämpligen användas även i den svenska regleringen. Vidare kan noteras att uttrycket *uppvisa* tidigare har ansetts omfatta ett krav på överlämnande.¹⁹ Vi föreslår därför att det ska införas krav för EES-medborgare som registreras att på begäran *visa upp* giltigt pass eller ett giltigt identitetskort. Det föreslagna kravet på uppvisande av giltigt pass eller giltigt identitetskort regleras genom två nya bestämmelser i utlänningsförordningen.

Mot bakgrund av intresset av att säkerställa identiteten på den som registrerar sig, bedömer vi att identiteten under nuvarande förhållanden bör kontrolleras vid ett personligt besök i samband med registreringen. Det kan dock inte uteslutas att det i framtiden kan komma att utvecklas andra möjligheter till en lika säker identitetskontroll som inte behöver innebära personlig inställelse.

Vårt förslag innebär att Migrationsverket ska vara den myndighet som ansvarar för registreringen av EES-medborgare. Från och

¹⁸ "Present" i den engelska språkversionen respektive "présente" i den franska.

¹⁹ Prop. 2021/22:217, *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen*, s. 40. Jfr prop. 2004/05:119, *Ökad säkerhet i pass m.m.* s. 26 och prop. 2010/11:123, *Biometriskä kännetecken i uppehållstillståndskort*, s. 20.

med hösten 2025 har en stor del av de besök som nu görs på Migrationsverkets egna servicekontor lagts över på Statens servicecenters servicekontor i ärenden om uppehållstillstånd, enligt uppgift från Migrationsverket. Serviceavtalet omfattar av naturliga skäl inte identitetskontroll i samband med registrering av EES-medborgare, men avtalet är möjligt att utvidga om Migrationsverket ska ansvara för registreringsförfarandet. Vår utgångspunkt är därför att Migrationsverkets identitetskontroller i samband med registrering av EES-medborgare kommer att göras hos Statens Servicecenters servicekontor.

Frågan om identitetskontrollen ska få göras med hjälp av biometrisk data uppgifter behandlas i kapitel 6.

5.5.1 Identitetskontroller som görs av Skatteverket

Inom den målgrupp som träffas av bestämmelserna om registrering av uppehållsrätt finns dels de som ska bli folkbokförda, dels de som inte ska bli folkbokförda. Utöver dessa finns även EES-medborgare som redan vistas i Sverige med uppehållsrätt utan att vara folkbokförda. I avsnitt 5.8.8 lämnar vi förslag som innebär att Migrationsverket ska begära tilldelning av samordningsnummer för de EES-medborgare som får sin uppehållsrätt registrerad men inte är eller har varit folkbokförda och inte heller redan har tilldelats ett samordningsnummer.

En person som har flyttat in från utlandet och ska lämna en anmälan om flytt till Sverige ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll (26 a § första stycket folkbokföringslagen). Samma krav på personlig inställelse gäller för en person som ska styrka sin identitet i samband med tilldelning av samordningsnummer med uppgift om styrkt identitet (2 kap. 2 § första stycket lagen om samordningsnummer). För att samordningsnumret ska vara säkert och därmed så användbart som möjligt bör det som utgångspunkt inte finnas någon generell möjlighet till undantag från kravet på personlig inställelse.²⁰ Att samordningsnumret får ett ökat genomslag och användbarhet i samhället är centralt för att underlätta för dem som t.ex. nyttjar sin uppehållsrätt och regelbundet vistas i riket men inte ska folkbokföras här.²¹ Vår utgångspunkt är

²⁰ Prop. 2021/22:276 s. 60.

²¹ A. prop., s. 41.

därför att de allra flesta EES-medborgare som vistas i Sverige i mer än tre månader kommer att behöva inställa sig personligen för en identitetskontroll hos Skatteverket, oavsett om de ska bli folkbokförda eller tilldelas ett samordningsnummer. I praktiken sker detta genom att EES-medborgaren efter tidsbokning besöker ett servicekontor hos Statens Servicecenter.²²

Vid identitetskontrollen ska Skatteverket noggrant kontrollera personens identitet. Skatteverket ska kontrollera äktheten av överlämnade handlingar och jämföra dem och tillgängliga biometriska uppgifter med personen som inställer sig hos myndigheten (2 kap. 1 § Skatteverkets föreskrifter om identitetskontroll hos Skatteverket, SKVFS 2023:5 och 2 kap. 1 § Skatteverkets föreskrifter om identitetskontroll vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer, SKVFS 2023:6).

5.5.2 Alternativa sätt att genomföra identitetskontrollen

Bedömning

Utredningens förslag medför att de flesta EES-medborgare som ska registrera sig behöver genomgå en identitetskontroll vid personlig inställelse både hos Migrationsverket och hos Skatteverket.

Utredningen har övervägt andra alternativ för hur identitetskontrollen skulle kunna genomföras men har inte funnit några genomförbara lösningar som ersätter den föreslagna ordningen.

Som framgår ovan, innebär vårt förslag att i princip alla EES-medborgare som ska registrera sig kommer behöva inställa sig för identitetskontroll både hos Migrationsverket och hos Skatteverket. Båda dessa kontroller görs i praktiken på ett av Statens Servicecenters servicekontor.

Vi har tidigare i avsnitt 3.1.3 berört de uttalanden som gjordes av kommissionen angående förslaget till rörlighetsdirektivet.²³ Av dessa framgår bl.a. att skyldigheter av administrativ natur som beror på att personen i fråga inte är medborgare ska begränsas till vad som

²² <https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/samordningsnummer> hämtad 2025-11-19.
<https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/flyttatillsverige.4.76a43be412206334b89800018617.html>, hämtad 2025-11-19.

²³ KOM (2001) 257 slutlig av den 23 maj 2001, s. 2 f.

är absolut nödvändigt. Vidare framgår att målsättningarna med rörlighetsdirektivet inte kan uppnås om myndigheternas arbetsmetoder är så omfattande och onödiga att de kan anses utgöra ett hinder för medborgarnas fria rörlighet inom unionen.

För att registreringsförfarandet ska vara förenligt med EU-rätten, får det alltså inte vara så omständligt att det hindrar EES-medborgares fria rörlighet. Utifrån den utgångspunkten är en ordning som innebär att EES-medborgare behöver verifiera sin identitet vid två tillfällen på ett och samma ställe inte att förorda. Detta särskilt eftersom dessa tillfällen kan ligga nära varandra i tid. Trots att vi bedömt att dubbla förfaranden inte är något hinder för den fria rörligheten ser vi en viss risk att dubbla identitetskontroller ändå skulle kunna uppfattas som ett praktiskt hinder utifrån sett, oaktat att kontrollerna görs för olika syften. Vi har därför övervägt olika alternativ för att undvika att identitetskontrollerna behöver göras vid två skilda tillfällen. En sådan lösning vore även fördelaktig av kostnadsmässiga skäl.

Utredningen har övervägt flera alternativ för identitetskontrollen ...

Ett första alternativ – ömsesidigt godkännande av identitetskontroll

Ett alternativ som vi har övervägt är en ordning som innebär att Migrationsverket och Skatteverkets godtar den identitetskontroll som respektive myndighet redan har gjort. Vilken myndighet som ansvarar för identitetskontrollen skulle enligt denna ordning bero på vilket ärende som initieras först – registrering av EES-medborgare hos Migrationsverket eller folkbokföring respektive tilldelning av samordningsnummer med uppgift om styrkt identitet hos Skatteverket.

Om en EES-medborgare redan är folkbokförd när han eller hon ansöker om registrering av sin uppehållsrätt, innebär detta att Skatteverket redan har fastställt en grundidentitet. Detta har gjorts genom en verifiering av identiteten vid en personlig inställelse. Migrationsverket skulle då godta den identitetskontroll som Skatteverket har gjort och EES-medborgaren behöver inte genomgå en ny identitetskontroll vid personlig inställelse. Om EES-medborgaren inte uppfyller förutsättningarna för folkbokföring, men däremot har

tilldelats ett samordningsnummer med uppgift om styrkt identitet, gäller samma ordning som för den som blivit folkbokförd.

Om EES-medborgaren som ska registreras varken är folkbokförd eller har tilldelats ett samordningsnummer med uppgift om styrkt identitet, ska Migrationsverket begära tilldelning av samordningsnummer av Skatteverket. I detta fall är det Migrationsverket som ansvarar för att göra identitetskontrollen, vilken sker vid en personlig inställelse. Skatteverket skulle då godta Migrationsverkets identitetskontroll och EES-medborgaren ska tilldelas ett samordningsnummer med uppgift om styrkt identitet utan att behöva identifiera sig på nytt för Skatteverket.

Vi bedömer att Migrationsverket har den kompetens som behövs för att kunna göra tillräckligt säkra identitetskontroller. Alternativet innebär dessutom att Migrationsverket endast ansvarar för identitetskontrollen i vissa fall. Genom detta alternativ är det möjligt att undvika att registreringsförfarandet blir för administrativt betungande och i förlängningen uppfattas som ett praktiskt hinder. I praktiken bör det inte heller göra någon skillnad om det är Skatteverket eller Migrationsverket som ansvarar för identitetskontrollen, eftersom den i båda fallen kommer att genomföras av servicehandläggare på Statens servicecenter.

Sedan 2023 är det Skatteverket som ska ansvara för identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer, med ett fåtal undantag.²⁴ Alternativet förutsätter därför att förordningen om samordningsnummer skulle behöva ändras genom ett liknande undantag som införts för passmyndigheter i förordningens 11 §. En sådan ändring bör vara möjlig utan att ändra på förutsättningarna för folkbokföring, vilket ligger utanför vårt uppdrag. Det framstår dock som tveksamt om det är lämpligt att återgå till den ordning som fanns före förordningen infördes, där flera olika myndigheter hade möjlighet att genomföra identitetskontroller vid tilldelning av samordningsnummer.

Utöver detta har vi att beakta de förslag som lämnats i SOU 2025:75, *Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning*. I lämnas förslag om att Skatteverket i vissa fall ska få lagra EES-medborgares biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten. Om Migrationsverket ansvarar för identitetskontrollen av EES-medborgare behöver de därför ges motsvarande möjlighet

²⁴ Prop. 2021/22:276 s. 31 ff.

att samla in och lagra uppgifter för att kunna föra över dem till Skatteverket.

Ytterligare ett problem med detta alternativ är att identitetskontrollen inte sker i anslutning till det ärende som handläggs sist. Om en EES-medborgare redan har registrerat sin uppehållsrätt, där en identitetskontroll har gjorts, skulle Skatteverket inte ha någon möjlighet att säkerställa att den individ som därefter anmäler flytt till Sverige faktiskt är densamma som tidigare infunnit sig vid identitetskontrollen i Migrationsverkets ärende. En sådan ordning är vidare inte möjlig att förena med regleringen om identitetskontroll i 26 a–c §§ folkbokföringslagen. Som tidigare nämnts ingår det inte i vårt uppdrag att lämna förslag som innebär att förutsättningarna för folkbokföring ändras.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi att det inte är aktuellt att föreslå detta alternativ.

Ett andra alternativ – undantag från registrering för folkbokförda EES-medborgare

Ett alternativ som vi har övervägt är att undanta de EES-medborgare som uppfyller förutsättningarna för folkbokföring från registreringsskyldigheten. Även om endast de EES-medborgare som inte ska bli folkbokförda skulle komma att omfattas av registret, skulle detta alternativ medföra att en kategori av personer som i dag inte förekommer i något register alls framöver kommer att finnas med i offentliga register. Det kommer ge en bättre kännedom om vilka EES-medborgare som vistas här jämfört med tidigare. Till detta kommer den kostnadsbesparing som skulle följa med att de EES-medborgare som redan i dag vistas i Sverige med uppehållsrätt och är folkbokförda inte skulle behöva registrera sig.

En nackdel med detta alternativ är att en sådan ordning inte skulle undvika dubbla identitetskontroller för de personer som ska registrera sig. Om dessa vill ha ett samordningsnummer med uppgift om styrkt identitet innebär detta alltjämt en dubbel identitetskontroll. Till detta kommer att möjligheten att överblicka samtliga EES-medborgare som vistas i Sverige med uppehållsrätt skulle försvåras om inte alla EES-medborgare registreras i samma register. Av folkbokföringen framgår inte heller vilken grund för uppehålls-

rätt som är uppfylld. Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi att inte heller detta alternativ är aktuellt att föreslå.

Ett tredje alternativ – Statens servicecenter samordnar identitetskontrollen

Som vi redogjort för ovan, är det i praktiken Statens servicecenter som gör identitetskontrollen för såväl Skatteverkets som för Migrationsverkets räkning. Vi har därför övervägt om identitetskontrollen skulle kunna göras vid ett och samma tillfälle hos Statens servicecenter. När det gäller detta alternativ är två olika tillvägagångssätt tänkbara.

Ett sätt är att en servicehandläggare genomför en enda identitetskontroll på uppdrag av både Skatteverket och Migrationsverket samtidigt. Resultatet av kontrollen skulle användas både för Migrationsverkets registrering av EES-medborgaren och för Skatteverkets folkbokföring, alternativt tilldelning av samordningsnummer.

Det förekommer redan i dag att servicehandläggare på Statens servicecenter agerar i olika roller och växlar mellan dessa inom ramen för samma kundbesök. Exempelvis kan en person under ett besök be om hjälp med att fylla i Försäkringskassans blankett för bostadsbidrag. När personen ställer frågor om detta agerar handläggaren i rollen som företrädare för Försäkringskassan. När inkomstuppgifter ska anges i blanketten, och kunden vill ta fram sin senaste taxerade inkomst från Skatteverket, agerar handläggaren i stället i rollen som representant för Skatteverket och loggar in i relevanta system på motsvarande sätt som en handläggare där skulle göra. I vissa fall har inhämtande eller överlämnande av uppgifter mellan myndigheter lösts på ett pragmatiskt sätt, t.ex. genom att kunden fyller i en blankett där han eller hon medger att Skatteverket får lämna ut uppgifter till Försäkringskassan.²⁵

Vad gäller den situation som nu behöver lösas är förutsättningarna av mer komplex karaktär. Resultaten av identitetskontrollen kommer endast att hamna i den ena myndighetens system, vilket innebär att de inte kommer båda myndigheterna tillhanda. Detta skulle kräva en reglering som tillåter informationsöverföring mellan

²⁵ Uppgifter från Skatteverkets representant den 13 juni 2025.

myndigheterna, dvs. uppgiftslämnande som också blir sekretessbrytande.

Ytterligare en fråga som uppstår är om lämpligheten i att Skatteverkets upphandlade utrustning och programvara för identitetskontroll (inklusive biometrisk kontroll av fotografi) även används för den identitetskontroll som ska göras och dokumenteras i Migrationsverkets ärende om registrering av EES-medborgaren. En sådan hantering torde exempelvis kräva en enhetlig reglering så att den reglering som nu ska föreslås i hänseende till identitetskontrollen utformas likartat som de bestämmelser som i dag finns i 26 a–26 c § folkbokföringslagen respektive 2 kap. 2–4 §§ lagen om samordningsnummer, bl.a. vad gäller biometrisk kontroll. En samordnad identitetskontroll förutsätter sannolikt även avtals- och upphandlingssamordning för att få använda samma maskin och mjukvara för flera myndigheter, alternativt att Statens servicecenter får ett utökat uppdrag kring det. Om biometriska uppgifter ska kontrolleras i båda ärendena behövs även en reglering som stödjer upptag för flera ändamål.

Ett annat tillvägagångssätt är att Statens servicecenter genomför två kontroller vid ett och samma tillfälle genom att samma moment genomförs två gånger och resultaten skickas till respektive myndighet.

En förutsättning för en ordning med samordnade identitetskontroller är att båda ärendena är anhängiggjorda, dvs. att den som ska bli folkbokförd både har anmält flytt till Sverige och ansökt om registrering av uppehållsrätten. När det gäller personer som inte ska bli folkbokförda krävas det rimligen att ett ärende om tilldelning av samordningsnummer har hunnit initieras.

En utmaning är hanteringen i det skede av handläggningen när det ännu inte finns någon identitetsbeteckning som båda myndigheterna har tillgång till. Enligt uppgifter från Skatteverkets representant kommer handläggning av samordningsnummer respektive folkbokföring vid flytt till Sverige ta längre tid än registreringen av EES-medborgare, vilket gör att det skulle vara ett utlämnande av uppgift under pågående ärendehantering.

Detta tredje alternativ skulle eventuellt vara genomförbart men väcker följdfrågor som kräver en djupare analys, vilket inte ryms inom ramen för vårt uppdrag. Vi kan därför inte lämna ett förslag som bygger på en samordnad gemensam identitetskontroll.

Ett fjärde alternativ – digital identitetskontroll på distans

Slutligen har vi övervägt om identitetskontrollen skulle kunna göras helt digitalt på distans, så att de EES-medborgare som ska registrera sig inte behöver besöka Statens servicecenter flera gånger. Registreringsförfarandet som sådant kräver inget personligt besök och kan med fördel genomföras elektroniskt.

Migrationsverket använder sig redan i dag av digital passkontroll i vissa ärenden om uppehållstillstånd för arbete, studier eller familjanknytning. Kontroller görs i dag med hjälp av appen Freja, en mobil e-legitimation. Med hjälp av appen Freja tar den sökande ett fotografi av sig själv och skannar huvudfotosidan i sitt pass så att Freja kan verifiera att passet tillhör sökanden. Därefter delas passuppgifterna med Migrationsverket genom en personlig länk som har skickats ut per e-post.²⁶

Enligt uppgifter från Migrationsverkets representant är bakgrunden till att vissa utlännningar erbjuds en digital passkontroll att dessa inte ska behöva uppsöka en svensk utlandsmyndighet som hanterar migrationsärenden. Ett sådant besök kan kräva att sökanden reser långt, i vissa fall även till ett annat land. Behovet av digital passkontroll är således påtagligt i dessa fall. När utlänningen har beviljats ett uppehållstillstånd och rest till Sverige, kommer dock en identitetskontroll att göras vid en personlig inställelse i samband med utfärdande av uppehållstillståndskort.

Vårt förslag utesluter inte att digital passkontroll används i de fall Migrationsverket bedömer att det är möjligt och lämpligt. Inom ramen för utredningen har vi inte haft utrymme för att djupare analysera lämpligheten av en sådan ordning. Exempelvis skulle en sådan analys behöva innefatta ett ställningstagande till en ökad risk för utnyttjande av identiteter.

Vi kan slutligen konstatera att de övriga tekniska lösningar som i dag är under framtagande, såsom statliga e-legitimationer och elektroniska plånböcker inte kommer att kunna tas i bruk inom en överskådlig framtid. I nuläget är det därför inte aktuellt att lämna ett förslag som förutsätter verifiering på distans av EES-medborgares identitet.

²⁶ <https://www.migrationsverket.se/ordforklaringar/digital-passkontroll.html> hämtad 2025-12-12.

... men har inte kunnat finna något alternativ som är aktuellt eller relevant

Utredningen har analyserat olika tänkbara alternativ för identitetskontroll i syfte att åstadkomma en ordning för registreringsförfarandet som innebär en så liten administrativ börda som möjligt, för såväl EES-medborgare som för Migrationsverket. Vi har dock inte kunnat finna något alternativ som är lämpligt att föreslå, utifrån ovanstående redogörelse. Det förslag som vi lägger fram innebär följaktligen att EES-medborgare som registrerar sig sannolikt kommer att behöva genomgå två identitetskontroller i de flesta fall.

Syftet med den identitetskontroll som görs hos Migrationsverket i samband med registreringen är att säkerställa att inga andra än EES-medborgare kan åtnjuta den fria rörligheten. Dessutom medför registreringsförfarandet ett särskilt tillfälle till individuell utlänningskontroll genom att Migrationsverket vid registreringen tar ställning till om EES-medborgaren har rätt att vistas här. Skatteverkets identitetskontroll å andra sidan, syftar till att säkerställa ett korrekt fastställande av en EES-medborgares grundidentitet. I sammanhanget förtjänar även att nämnas att den identitetskontroll som genomförs vid folkbokföring eller tilldelning av samordningsnummer görs för samtliga som ska folkbokföras eller tilldelas samordningsnummer med uppgift om styrkt identitet, oavsett medborgarskap. Skatteverkets identitetskontroll görs även för personer som är avregistrerade från folkbokföringen som utflyttade och som återflyttar till landet samt för personer med vilandeförklarade samordningsnummer, vars samordningsnummer ska förnyas.

Mot bakgrund av de olika syften som identitetskontrollerna ska uppnå, bedömer vi att det är motiverat att dessa görs vid två tillfällen. Utifrån hur folkbokföringen och samordningsnummer är reglerade, bedömer vi att det är nödvändigt med två identitetskontroller för att kunna uppnå såväl ett säkert fastställande av grundidentitet som de syften som ligger bakom registreringsförfarandet.

Vi har tidigare i avsnitt 5.2.2 gjort bedömningen att de dubbla registreringsförfarandena som fanns tidigare i Sverige inte har varit föremål för någon kritik från kommissionen. Vi har även bedömt att det inte föreligger några hinder mot att kräva att vissa EES-medborgare både registrerar sin uppehållsrätt enligt utlänningslagen och anmäler inflyttning hos Skatteverket enligt folkbokföringslagen.

Enligt den ordning som gällde enligt det tidigare registreringsförfarandet i Sverige, skickades endast kopior på identitetshandlingar in av de EES-medborgare som registrerades. Eftersom vårt nuvarande förslag innebär en skillnad gentemot tidigare ordning i detta avseende, behöver frågan om identitetskontrollens förenlighet med rörlighetsdirektivet analyseras särskilt.

Vår utgångspunkt är att de flesta EES-medborgare som registrerar sig även kommer att genomgå en identitetskontroll vid något tillfälle inom ramen för Skatteverkets handläggning. En möjlig konsekvens av att det uppstår tveksamheter beträffande EES-medborgarens identitet vid Skatteverkets identitetskontroll kan vara att personen inte blir folkbokförd, alternativt att han eller hon inte tilldelas något samordningsnummer med uppgift om styrkt identitet.

För närvarande har Skatteverket ingen specifik uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket för situationer som dessa. Beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten är skyldiga att lämna uppgifter till Polismyndigheten enligt vad som framgår av 7 kap. 1 § UtlF.²⁷ Uppgiftsskyldigheten är där avgränsad till två särskilda situationer, nämligen när en utlänning för första gången ska folkbokföras efter inflyttning eller godkännas för F-skatt. Till detta ska läggas att det inte finns någon motsvarande underrättelseskyldighet om personen i stället är aktuell i ett ärende om tilldelning av samordningsnummer. Den nuvarande uppgiftsskyldigheten täcker alltså endast en mindre andel av det totala antalet fall där Skatteverket har kontakt med personer som felaktigt uppger sig vara EES-medborgare. Utöver bestämmelsen i 7 kap. 1 § UtlF finns inte några sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett rutinmässigt uppgiftslämnande från Skatteverket till de verkställande myndigheterna.²⁸

Om det uppstår tveksamheter kring identiteten när Skatteverket gör en identitetskontroll beträffande en person som felaktigt uppger sig vara EES-medborgare, är det alltså inte säkert att Migrationsverket får kännedom om att identiteten kan ifrågasättas. Inte heller kommer tveksamheterna kring identiteten att leda till att EES-med-

²⁷ Bestämmelsen föreslås att upphöra, se SOU 2024:80, *Vissa åtgärder för stärkt Återvändandeverksamhet och utlänningskontroll*, s. 264.

²⁸ I sammanhanget bör dock noteras förslaget i SOU 2024:80 om att vissa myndigheter, däribland Skatteverket, på eget initiativ ska lämna uppgifter om en utlänning till Polismyndigheten om det finns anledning att anta att utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige.

borgarens rätt att vistas i Sverige ifrågasätts på så sätt att ett avlägsnandeärende initieras.

För att kunna säkerställa att alla som uppger sig vara EES-medborgare med rätt att vistas i Sverige längre än tre månader faktiskt är EES-medborgare, är det således absolut nödvändigt att en tillräckligt säker identitetskontroll görs av Migrationsverket – den myndighet som har till uppgift att utreda utlänningars rätt att vistas i Sverige. En sådan kan göras vid en personlig inställelse. Det är dock inte uteslutet att en tillräckligt säker identitetskontroll även kan komma att göras med andra metoder än genom personlig inställelse. Vårt förslag utesluter inte sådana andra metoder. Utan en säker identitetskontroll skulle ett av registrerings syften – individuell utlänningskontroll – inte kunna uppnås. Inom ramen för vårt uppdrag saknas förutsättningar att föreslå några ändringar beträffande förutsättningarna för folkbokföringen, inbegripet vilka identitetskontroller som görs och hur dessa ska genomföras.

Med hänsyn till ovanstående bedömer vi att en identitetskontroll vid personlig inställelse hos Migrationsverket är absolut nödvändig för att uppnå syftet med registreringen. Detta, särskilt mot bakgrund av att vi inte kunnat finna något alternativ som innebär att endast en identitetskontroll genomförs, t.ex. genom samverkan mellan de olika myndigheterna. Utifrån detta resonemang är det föreslagna registreringsförfarandet förenligt med rörlighetsdirektivet och de uttalanden som gjordes av kommissionen i samband med rörlighetsdirektivets införande.

5.6 Handlingar som får begäras in för registreringen

Förslag

I samband med utfärdande av registreringsbevis ska Migrationsverket få kräva att EES-medborgaren visar upp vissa handlingar som styrker att han eller hon har uppehållsrätt.

Av skäl 14 till rörlighetsdirektivet framgår att de bevishandlingar som de behöriga myndigheterna begär för att utfärda ett bevis om registrering eller ett uppehållskort bör specificeras uttömmande för att undvika olikheter i administrativ praxis eller skilda tolkningar

som blir till ett alltför stort hinder när EES-medborgarna och deras familjemedlemmar ska utöva sin uppehållsrätt.

Enligt artikel 8.3 och 8.5 i rörlighetsdirektivet får medlemsstaterna kräva att EES-medborgare visar upp vissa handlingar för att ett registreringsbevis ska utfärdas. Dels behöver unionsmedborgaren visa upp ett giltigt identitetskort eller pass, dels får handlingar begäras in som visar att han eller hon uppfyller förutsättningarna för uppehållsrätt. Vilka handlingar som får krävas beror på vilken grund för uppehållsrätt EES-medborgaren ska registrera.

Förutsättningarna för att en EES-medborgare ska anses ha en självständig (primär) uppehållsrätt finns i 3 a kap. 3 § UtlL. I bestämmelsen regleras fyra grunder för uppehållsrätt; arbetstagare eller egen företagare, arbetssökande, student samt EES-medborgare med tillräckliga tillgångar för sin försörjning. Förutsättningarna för att en EES-medborgare ska anses ha (sekundär) uppehållsrätt på grund av anknytning till en EES-medborgare med primär uppehållsrätt framgår av i 3 a kap. 4 § UtlL. Migrationsverkets möjlighet att begära in de aktuella handlingarna föreslås regleras i utlänningsförordningen, i anslutning till de bestämmelser som reglerar EES-medborgares skyldighet att visa upp pass eller identitetskort på begäran av Migrationsverket. Nedan följer en redogörelse för vilka handlingar som kan bli aktuella, beroende på vilken grund för uppehållsrätt som är aktuell.

5.6.1 EES-medborgare med primär uppehållsrätt

Förslag

I samband med utfärdande av registreringsbevis till en EES-medborgare som har uppehållsrätt som anställd eller egenföretagare ska Migrationsverket få kräva att sökanden visar upp handlingar som styrker att han eller hon har en anställning eller bedriver verksamhet som egen företagare i Sverige.

I samband med utfärdande av registreringsbevis till en EES-medborgare som har uppehållsrätt som studerande, ska Migrationsverket få kräva att sökanden visar upp handlingar som styrker att han eller hon:

- är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och
- har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige samt
- enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning.

I samband med utfärdande av registreringsbevis till en EES-medborgare som har uppehållsrätt med tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning ska Migrationsverket få kräva att sökanden visar upp handlingar som styrker att villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda. Handlingarna ska styrka att han eller hon har tillräckliga tillgångar samt en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Arbetstagare och egenföretagare

De EES-medborgare som uppehåller sig i Sverige i egenskap av anställda eller egenföretagare ska, för att få utfärdat ett registreringsbevis, uppvisa en bekräftelse från arbetsgivaren om anställning, ett anställningsintyg eller ett bevis på att unionsmedborgaren är egenföretagare. I regel bör Migrationsverket godta de anställningshandlingar som uppvisas efter en enklare kontroll av att det aktuella företaget faktiskt existerar. I vissa ärenden krävs dock fördjupade kontroller av anställningen och av arbetsgivaren.

Studerande

Enligt rörlighetsdirektivet ska en studerande uppvisa ett bevis på en registrering vid en erkänd institution för studier eller yrkesutbildning och ett bevis på att han eller hon omfattas av en heltäckande sjukförsäkring för att få ett registreringsbevis (artikel 8.3). Enligt artikel 7.1 c andra stycket i rörlighetsdirektivet är det en förutsättning för att en studerande ska ha uppehållsrätt under längre tid än tre månader att denne har en sjukförsäkring som gäller här. Även om detta inte uttryckligen anges i rörlighetsdirektivet, ska beviset därför också utvisa att sjukförsäkringen gäller i Sverige. En stude-

rande ska även lämna en försäkran om att han eller hon har tillräckliga tillgångar att försörja sig själv och sin familj, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens biståndssystem under vistelsen. Av samma skäl som för de handlingar som visar att förutsättningarna för andra kategorier av uppehållsrätt är uppfyllda, behöver även de som avser studenters uppehållsrätt kunna begäras in.

Personer med tillräckliga tillgångar

Ytterligare en grund för uppehållsrätt gäller de EES-medborgare som har rätt att vistas i Sverige med stöd av artikel 7.1 b i rörlighetsdirektivet. Dessa har rätt att vistas i Sverige om de har tillräckliga tillgångar för sin egen och sina familjemedlemmars räkning. Tillgångarna ska räcka för att personerna inte ska bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen. EES-medborgaren ska även ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten.

Behandling av personuppgifter som rör den registrerade som privatperson, t.ex. uppgifter om sociala förhållanden och privata ekonomiska skulder innebär större integritetsrisker än behandling av personuppgifter som avser den registrerades yrkesliv.²⁹ För att kunna bedöma EES-medborgarens möjligheter till försörjning måste viss dokumentation kring denna kunna begäras in. Med tanke på uppgifternas karaktär är det dock viktigt att utredningen kring de ekonomiska förhållandena inte blir allt för långtgående.

5.6.2 EES-medborgare med sekundär uppehållsrätt

Förslag

I samband med utfärdande av registreringsbevis till en EES-medborgare som har uppehållsrätt som familjemedlem till en EES-medborgare, ska Migrationsverket få kräva att sökanden visar upp

- handlingar som styrker familjeanknytningen till den EES-medborgare från vilken uppehållsrätten härleds,

²⁹ IMY, *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete (IMY-2024-15399)* s. 14.

- registreringsbevis eller andra handlingar som styrker att den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från har uppehållsrätt i Sverige eller är en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet,
- handlingar som styrker att han eller hon är beroende av EES-medborgaren eller hans eller hennes make eller sambo för sin försörjning, i den mån detta är en förutsättning för sökandens uppehållsrätt,
- handlingar som styrker att sökanden är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll, eller handlingar som styrker att det finns allvarliga hälsoskäl som absolut kräver att EES-medborgaren tar hand om sökanden.

I samband med utfärdande av registreringsbevis till en familjemedlem till en svensk medborgare som återvänder till Sverige ska Migrationsverket få även kräva att sökanden visar upp handlingar som styrker att sökanden har följt med eller anslutit sig till den svenska medborgaren när den svenska medborgaren utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet.

Upphållsrätten för familjemedlemmar som själva är EES-medborgare regleras i 3 a kap. 4 § UtlL. En familjemedlem som är unionsmedborgare, men som inte har någon självständig uppehållsrätt enligt artikel 7.1 a–c utan enligt d, har rätt att få ett registreringsbevis om denne visar upp en handling som bevisar familjeanknytning samt ett bevis om registrering för den unionsmedborgaren som de följer med eller ansluter sig till. Om unionsmedborgaren är en släkting i rakt upp- eller nedstigande led ska denne även visa upp en handling som styrker att han eller hon för sin försörjning är beroende av sin uppehållsberättigade släkting eller dennes make eller sambo. För familjemedlemmar i rakt nedstigande led som är under 21 år är det tillräckligt att bevisa sin ålder (artikel 8.5 rörlighetsdirektivet).

I artiklarna 12 och 13 behandlas vissa fall när förutsättningarna har förändrats för familjemedlemmen. Det handlar om de situationer när äktenskapet eller det registrerade partnerskapet med unionsmedborgaren upphört eller om unionsmedborgaren avlidit eller

lämnat landet. Dessa situationer synes endast i undantagsfall innebära några problem vid registreringstillfället. I normalfallet bör familjemedlemmen ha hunnit registrera sig före en sådan händelse. Om familjemedlemmen ansöker om registrering efter det att förutsättningarna ändrats på något av ovanstående sätt förhåller det sig dock något annorlunda. Familjemedlemmen måste i detta fall fortfarande kunna styrka familjeanknytningen till den unionsmedborgare som har eller har haft uppehållsrätt i Sverige. Det kan också finnas anledning att kontrollera om förändringen av förhållandena har skett efter det att de flyttade till Sverige.

Beträffande familjemedlemmar till svenska medborgare som återvänder till Sverige, har deras uppehållsrätt uppkommit genom praxis från EU-domstolen (se avsnitt 5.4.1). De omfattas därför inte av regleringen i artikel 8.5 i rörlighetsdirektivet av vilka handlingar som får begäras in. I direktivet specificeras dock inte alla styrkande handlingar som gäller för alla tänkbara situationer (t.ex. uppehållshandlingar som utfärdas till arbetssökande eller till familjemedlemmar som bibehåller sin uppehållsrätt enligt artikel 12 eller 13).³⁰ Vi ser därför inget hinder mot att Migrationsverket även ska få kräva att sökanden visar upp handlingar som styrker att sökanden har följt med eller anslutit sig till den svenska medborgaren när den svenska medborgaren utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet. En motsvarande möjlighet finns redan avseende vilka handlingar som får begäras in för utfärdande av uppehållskort (3 a kap. 9 § andra stycket UtfF).

5.7 Uppgifter som bör och får registreras

Förslag

Det ska införas en bestämmelse i utlänningsförordningen som bemyndigar Migrationsverket att meddela föreskrifter om vilka uppgifter om EES-medborgare som får registreras.

³⁰ Kommissionens vägledning, s. 37.

Bedömning

Genom det utvidgade bemyndigandet som föreslås ovan i avsnitt 5.2 och med stöd av utlänningsdatalagen har Migrationsverket möjlighet att registrera de uppgifter som behövs i registreringsförfarandet. Ytterligare lagändringar bedöms inte nödvändiga.

Som vi har redogjort för i avsnitt 5.6, reglerar artikel 8.3 och 8.5 i rörlighetsdirektivet uttömmande vilka krav som medlemsstaterna får ställa för att utfärda bevis om registrering. Det enda som får krävas, utöver uppvisande av ett giltigt identitetskort eller pass, är att EES-medborgaren kan visa upp handlingar som styrker att han eller hon uppfyller kraven för uppehållsrätt. De uppgifter som kommer att kunna registreras är således främst de uppgifter som framgår av de handlingarna som ges in. Utöver de uppgifter som framgår av de handlingar som begärs in, kan det dock finnas ytterligare uppgifter som har betydelse för registreringen av EES-medborgare.

Vid införandet av det första registreringsförfarandet uttalade regeringen följande gällande registrering av personuppgifter:

Av rörlighetsdirektivet framgår inte vilka uppgifter som får registreras. I artikel 8.2 anges vad registreringsbeviset ska innehålla, men direktivets regler har inte utformats som ett förbud mot registrering av vissa uppgifter. Personuppgifter får behandlas endast för sådana ändamål som är tillåtna enligt personuppgiftslagen. De uppgifter som är tänkta att behandlas måste vara nödvändiga och adekvata i förhållande till ändamålen. Således utgör registreringsförfarandets ändamål utgångspunkten för bedömningen av vilka uppgifter som bör behandlas i förfarandet. De aktuella uppgifterna skall därför vara nödvändiga och adekvata i förhållande till behovet av att utöva individuell utlänningskontroll, att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet samt att underlätta den gemenskapsrättsliga skyldigheten att utfärda andra bevishandlingar, t.ex. uppehållskort.³¹

Utlänningsdatalagen hade vid det tidigare införandet ännu inte trätt i kraft. Regeringen resonerade ändå kring förslagen i utlänningsdatautredningens betänkande och konstaterade följande.

I sammanhanget skall dock beaktas på vilket sätt utlänningsdatautredningen föreslår att den nya utlänningsdatalagen skall utformas. Det är visserligen ur integritetssynpunkt fördelaktigt att det i författning specificeras vilka personuppgifter som får behandlas i verksamheten. Ut-

³¹ Prop. 2005/06:77, s. 55.

länningsdatautredningen har emellertid mot detta anfört att det finns stora tillämpningssvårigheter med en sådan författningsteknisk lösning. En detaljreglering av det slag som nu finns i utlänningsdataförordningen riskerar att försvåra ett rationellt utnyttjande av informationstekniken i verksamheten, inte minst med hänsyn till behovet av flexibilitet vid förändringar i verksamheten. Utlänningsdatautredningen föreslår att den nya utlänningsdatalagen skall reglera vilka uppgifter som får behandlas, men att det inte skall vara fråga om en detaljreglering. I stället föreslås att regeln skall ange att alla personuppgifter som är nödvändiga för det ändamål för vilket behandlingen utförs får behandlas och att känsliga uppgifter skall få behandlas endast om det är oundgängligen nödvändigt. Utlänningsdatautredningen har även föreslagit en allmänt hållen regel beträffande behandling av känsliga personuppgifter. Om utlänningsdatautredningens förslag genomförs kommer det att i lag finnas stöd för att registrera de uppgifter som är aktuella i rörlighetsdirektivets registreringsförfarande. Enligt regeringens mening bör det i författning klart anges att de uppgifter som aktualiseras i samband med registreringsförfarandet får registreras. Detta bör lämpligen ske i lag. Med hänsyn till det förslag till ny utlänningsdatalag som har lagts fram av utlänningsdatautredningen saknas dock anledning att i nuläget föreslå lagändringar i denna del.³²

Utlänningsdatalagen trädde i kraft den 12 februari 2016. Av 1 § följer att syftet med lagen bl.a. är att ge Migrationsverket möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Av 2 § framgår att lagen gäller bl.a. vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets verksamhet som rör utlänningars inresa i Sverige, utlänningars vistelse eller arbete i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige. I 11 § anges bl.a. att Migrationsverket får behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som avses i 2 och 3 §§, kontroll av utlänning i samband med inresa och utresa samt kontroll under vistelsen i Sverige, utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av asylsökande och andra utlänningar, framställning av statistik, utförande av testverksamhet eller fullgörande av en rättslig skyldighet att registrera eller på annat sätt dokumentera en personuppgift. Utredningen gör bedömningen att ovan angivna bestämmelser utgör stöd för att registrera även andra uppgifter som kan vara av betydelse för registreringen av EES-medborgare än de som

³² Prop. 2005/06:77, s. 116.

anges i rörlighetsdirektivet. Av utredningens förslag om ett utvidgat bemyndigande i 3 a kap. 14 § UtL följer därutöver att regeringen får meddela föreskrifter om förfarandet vid registrering av EES-medborgare. Det bedöms därför inte nödvändigt med några ytterligare lagändringar.

Nedan följer de olika typer av uppgifter vi funnit att Migrationsverket kan komma att behöva registrera beträffande EES-medborgare. Vid framtagande av föreskrifter eller interna riktlinjer är det viktigt att Migrationsverket förhåller sig till regleringen i dataskyddsförordningen samt tillämpliga bestämmelser i utlänningsdatalagen. Vid denna ska en behovsanalys göras för varje typ av uppgift som Migrationsverket avser att behandla i registret.

Grundläggande uppgifter

I artikel 8.2 i rörlighetsdirektivet samt artikel 6 i id-kortförordningen³³ anges vissa uppgifter som ska framgå av registreringsbeviset. Registreringsbeviset ska innehålla uppgift om den registrerade personens namn, adress, registreringsdatum och födelsedatum. Dessa uppgifter måste alltså få registreras.

Under utarbetandet av rörlighetsdirektivet angavs att systemet med folkbokföringsregister är godtagbart.³⁴ Även om uttalandet inte avsåg just det svenska systemet bör det ändå kunna ge stöd för att de uppgifter som registreras i den svenska folkbokföringen får registreras. Om inte annat bör detta vara tillåtet eftersom samma uppgifter får registreras avseende svenska medborgare. Registrering av sådana uppgifter kan därför inte anses strida mot likabehandlingsprincipen. Uppgifter som ingår i folkbokföringen och som bör vara av värde att registrera i nu aktuellt förfarande är uppgifter om medborgarskap, civilstånd, make, barn, föräldrar, vårdnadshavare, personnummer och samordningsnummer. Uppgifter om person- eller samordningsnummer har betydelse för identifieringen av unionsmedborgaren och är värdefulla även för registreringsförfarandet. Medborgarskap och datum för när vistelsen inleddes är uppgifter som har direkt betydelse för bedömningen av uppehållsrätten och

³³ Rådets förordning (EU) 2025/1208 av den 12 juni 2025 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet.

³⁴ KOM (2001) 257 slutlig av den 23 maj 2001, s. 12.

som därför bör registreras. Civilstånd kan ha betydelse för den som härleder sin uppehållsrätt, dvs. en EES-medborgare som har uppehållsrätt från en anhörig med primär uppehållsrätt. Eftersom även den registrerade unionsmedborgarens familjemedlemmar kan ha uppehållsrätt om relationen till unionsmedborgaren är klarlagd, bör också uppgifter om dessa familjemedlemmar registreras.

Uppgifter om födelseland och födelseort finns regelmässigt i en EES-medborgares identitetshandling. Dessa uppgifter kan exempelvis vara till nytta för att kunna skilja två personer med samma namn och födelsetid åt och bör därför få registreras.

Grunden för uppehållsrätten

En EES-medborgare som ansöker om att registrera sin uppehållsrätt måste kunna bevisa att han eller hon uppfyller någon av grunderna för uppehållsrätt. Grunden för uppehållsrätten är central för bedömningen av om en EES-medborgare ska registreras och det är därför naturligt att registrera vilken grund det rör sig om.

Uppgifter om branschtillhörighet

Enligt den ordning som gällde innan det tidigare registreringsförfarandet togs bort, registrerade Migrationsverket branschtillhörighet beträffande arbetstagare. Denna uppgift registrerades även i ärenden om uppehållstillstånd innan rörlighetsdirektivet genomfördes. I samband med att det ursprungliga registreringsförfarandet skulle införas, bedömde regeringen att det inte fanns något som talade för att behovet av att behandla sådana uppgifter minskat. Regeringen bedömde att det snarare bör ligga i intresset av att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet att behandla uppgifter om branschtillhörighet.³⁵ Av samma skäl som redovisas ovan, bedömer vi att uppgifter om branschtillhörighet behövs för att statistiskt kunna följa migration av EES-medborgare förknippade till arbete. Dessa uppgifter bör framgå av de anställningshandlingar som får begäras in inom ramen för registreringen av EES-medborgare. Uppgift om branschtillhörighet kan exempelvis göras genom att en s.k. SNI-kod (standard för svensk näringsgrensindelning)

³⁵ Prop. 2005/20:77, s. 112.

registreras. SNI är främst en statistisk standard som används för att klassificera enheter som företag och arbetsställen efter deras ekonomiska aktiviteter. SNI är en viktig klassifikation för bl.a. ekonomisk statistik. Den gör det möjligt att jämföra och analysera data både nationellt och internationellt samt över tid. Den kan också användas för administrativa ändamål.³⁶

Eftersom förteckningen i artikel 8.3 i rörlighetsdirektivet över handlingar som får krävas vid utfärdande av registreringsbevis är uttömmande, följer att det inte får ställas som krav för utfärdandet av registreringsbeviset att unionsmedborgaren tillhandahåller uppgifter om vilken bransch han eller hon är verksam i. Om det inte framgår vilken branschtillhörighet EES-medborgaren har och personen själv inte heller vill uppge detta, ska alltså registreringen av EES-medborgaren göras utan att någon uppgift om branschtillhörighet registreras.

5.8 Förfarandet i samband med registrering av EES-medborgare

5.8.1 Frister som ska gälla för registreringen

Förslag

En EES-medborgare som har uppehållsrätt ska registrera sig hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige.

Av artikel 8.2 rörlighetsdirektivet framgår att fristen för registrering inte får understiga tre månader räknat från ankomstdagen. För att uppnå syftet med individuell utlänningskontroll så långt som möjligt, är det lämpligt att fristen för registreringsskyldigheten läggs så tidigt som möjligt. Registreringen bör därför ske senast tre månader efter ankomsten till Sverige. Med hänsyn till att utlänningsningar inklusive EES-medborgare i allmänhet har rätt att vistas i Sverige i tre månader utan uppehållstillstånd, är det både lämpligt och praktiskt att dessa tidsfrister överensstämmer. Det kan dock

³⁶ <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-naringsgrensindelning-sni/>, hämtad 2025-11-19.

inte anses finnas något hinder mot att registrering utförs redan under vistelsens tre första månader, om utlänningen själv begär det.

För de EES-medborgare som redan vistas i Sverige när bestämmelserna träder i kraft gäller särskilda regler för fristen att registrera sig, se kapitel 10.

5.8.2 Ansökningsförfarandet

Bedömning

Ansökan om registrering bör kunna ges in såväl elektroniskt som i pappersform.

När Migrationsverket tidigare ansvarade för registreringen av EES-medborgare gjordes registreringen genom en enkel elektronisk tjänst, som bestod av ett webbformulär med frågor som behövde besvaras för att komma vidare i ansökan. Till ansökan skulle EES-medborgaren bifoga kopior av sitt pass eller nationella id-kort där medborgarskap, personuppgifter och giltighetstid framgick. Utöver detta skulle de underlag som visade att förutsättningarna för uppehållsrätt var uppfyllda bifogas. Någon personlig inställelse för identitetskontroll behövdes inte. De som inte hade möjlighet att använda e-tjänsten kunde i stället fylla i en blankett som skickades eller lämnades till någon av Migrationsverkets tillståndsenheter.

För att förenkla och minimera den administrativa belastningen för EES-medborgare är en elektronisk lösning att förordas. Ett elektroniskt ansökningsförfarande bör främja möjligheter till effektivisering och vara i linje med den digitalisering som nu råder. För personer som av någon anledning inte kan använda sig av möjligheten till elektronisk ansökan, är det nödvändigt att ha en pappersblankett som alternativ.

5.8.3 Handläggningstid

Förslag

När det kan konstateras att förutsättningarna för registrering är uppfyllda ska Migrationsverket omedelbart utfärda ett registreringsbevis.

Enligt artikel 8.2 i rörlighetsdirektivet ska ett bevis om registrering utfärdas omedelbart. I motiven till rörlighetsdirektivet uttalades att registreringsbeviset ska utfärdas utan dröjsmål sedan formaliteterna i artikel 8 har uppfyllts.³⁷ Av kommissionens vägledning framgår vidare följande.

Om registreringsbeviset inte kan utfärdas vid samma tidpunkt som ansökan och styrkande underlag lämnas in bör det utfärdas inom de närmaste dagarna (t.ex. inom 7–10 dagar). Utfärdandet kan skjutas upp vid pågående utredning av misstänkt missbruk eller bedrägeri, med beaktande av effektivitetsprincipen och det krav på skyndsamhet vid handläggning av ansökningar som är en del av [rörlighetsdirektivet].³⁸

Av regleringen i rörlighetsdirektivet framgår alltså att ett registreringsbevis ska utfärdas snarast efter att det har konstaterats att förutsättningarna för registrering är uppfyllda. Om en EES-medborgares ansökan inte innehåller de uppgifter som får krävas för att utfärda registreringsbeviset borde det dock inte finnas några hinder mot att avvakta med utfärdandet. Vi bedömer att en rimlig tolkning av direktivet är att ett registreringsbevis ska utfärdas omedelbart efter att den registreringsskyldiges ansökan är komplett. Omedelbarhetskravet bör tolkas så att registreringsbeviset ska utfärdas inom de närmsta dagarna (ca 7–10 dagar). Det kan dock finnas omständigheter i det enskilda fallet som motiverar en längre handläggningstid. Migrationsverket kan t.ex. behöva utrymme för att begära in kompletteringar eller granska de bevishandlingar som EES-medborgaren har gett in till stöd för sin uppehållsrätt. Mot bakgrund av detta bedömer vi att det inte är lämpligt att införa en författningsreglerad preciserad tidsfrist.

En så kort handläggningstid kan visserligen bli problematisk för Migrationsverket att upprätthålla, vilket också framfördes i Migra-

³⁷ KOM (2001) 257 slutlig av den 23 maj 2001, s. 12.

³⁸ Kommissionens vägledning, s. 37.

tionsverkets skrivelse till Justitiedepartementet angående det tidigare registreringsförfarandet.³⁹ Vi har därför övervägt om det skulle vara förenligt med rörlighetsdirektivet att enbart ställa krav på en skyndsam handläggning. Utifrån hur rörlighetsdirektivet är utformat, anser vi dock att det inte är möjligt att avvika från det omedelbarhetskrav som uttryckligen följer av artikel 8.2.

Migrationsverkets skyldighet att utfärda ett registreringsbevis omedelbart bör regleras i författning. På så sätt tydliggörs det att ärendet har förturskaraktär. Någon lagändring bedöms dock inte nödvändig, utan regleringen införs i stället genom ett tillägg till bestämmelsen i 3 a kap. 7 § andra stycket i UtlF.

5.8.4 Överklagbarhet

Förslag

Beslut om att inte registrera en EES-medborgares uppehållsrätt ska vara överklagbara. Rätten att överklaga omfattas av befintlig reglering i utlänningslagen och kräver därför ingen författningsändring.

Av rörlighetsdirektivet följer att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ska ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut som begränsar deras fria rörlighet (artikel 31.1 jämförd med artikel 15.1).

Enligt de bestämmelser som reglerade det registreringsförfarande som tidigare gällde i Sverige saknades möjlighet att överklaga ett beslut om att avslå en ansökan om registrering av uppehållsrätten. Kommissionen framförde dock vid sin granskning av Sveriges genomförande av rörlighetsdirektivet att ett beslut om att inte registrera en EES-medborgares uppehållsrätt begränsar den fria rörligheten och att det därför ska kunna överklagas.⁴⁰

Efter kommissionens granskning togs registreringsförfarandet bort i Sverige. I samband med detta infördes det genom 14 kap. 5 b §

³⁹ Se avsnitt 3.8.1.

⁴⁰ Överträdelseärenden Ju2011/4275/L7, Ju2011/7039/L7 och UF2012/39819/RS (KOM 2011/2060) redogjorda för i avsnitt 3.8.2.

UtlL en generell rätt att överklaga Migrationsverkets beslut som rör uppehållsrätt så att andra beslut om uppehållsrätt skulle kunna överklagas. Regeringen ansåg att det var mest fördelaktigt för den enskilde att utforma bestämmelsen så att den ger utrymme för en så vid tolkning som möjligt. Det gav enligt regeringen förutsättningar att beakta eventuell kommande utveckling av klagorätten som EU-domstolen kan komma fram till i beslut som rör uppehållsrätt.⁴¹

Ett beslut om att avslå en ansökan om registrering av uppehållsrätten innebär att registreringsmyndigheten gjort bedömningen att utlänningsen inte har, eller i vart fall inte har bevisat att han eller hon har, uppehållsrätt. En EES-medborgare som inte har uppehållsrätt och som inte heller har uppehållstillstånd har som huvudregel inte rätt att vistas i Sverige längre än tre månader. Ett beslut om att inte registrera uppehållsrätten skulle således kunna leda till att Migrationsverket inleder ett ärende om avvisning eller utvisning. Mot bakgrund av detta och med hänsyn till kommissionens kritik mot det tidigare registreringsförfarandet, bör beslut om att inte registrera EES-medborgares uppehållsrätt vara överklagbara.

14 kap. 5 b § omfattar alla beslut om uppehållsrätt som Migrationsverket fattar. Vårt förslag innebär att Migrationsverket är den myndighet som ska ansvara för registrering av uppehållsrätten, vilket innebär att verkets beslut om att inte registrera en EES-medborgares uppehållsrätt omfattas av bestämmelsen. Någon författningsändring är därför inte nödvändig.

5.8.5 Registreringsbevisets innehåll och utformning

Förslag

Registreringsbevisets innehåll ska motsvara vad som anges artikel 6 i id-kortförordningen.

Bedömning

Registreringsbeviset bör vara en enkelt utformad handling som kan tillhandahållas såväl i pappersform som digitalt.

⁴¹ Prop. 2013/14:81, s. 33.

Vad gäller innehållet i registreringsbeviset, fastställs i id-kortförordningen minimiuppgifter som ska anges i sådana handlingar. Enligt artikel 6 i id-kortförordningen ska uppehållshandlingar som medlemsstaterna utfärdar till unionsmedborgare innehålla åtminstone följande uppgifter:

- a) Handlingens benämning på det eller de officiella språken i den berörda medlemsstaten och på minst ett annat av unionsinstitutionernas officiella språk.
- b) Tydlig angivelse av att handlingen utfärdas till en unionsmedborgare i enlighet med direktiv 2004/38/EG.
- c) Handlingens nummer.
- d) Innehavarens namn (efternamn och förnamn).
- e) Innehavarens födelsedatum.
- f) Den information som ska ingå i bevis om registrering och intyg om permanent uppehållsrätt som utfärdas i enlighet med artiklarna 8 respektive 19 i direktiv 2004/38/EG.
- g) Den utfärdande myndigheten.
- h) På framsidan: landskoden på två bokstäver för den medlemsstat som utfärdar handlingen, utformad som negativt ursparad text i en blå rektangel och omgiven av tolv gula stjärnor.

En EU-förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Det betyder att en EU-förordning ska tillämpas direkt av nationella myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter. En fråga som är reglerad i en EU-förordning får som huvudregel inte regleras nationellt. Bestämmelserna i en EU-förordning får dock återges när det är nödvändigt för att den nationella regleringen ska bli begriplig eller sammanhållen. En EU-förordning kan även leda till behov av kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

I samband med anpassningen av svensk rätt till den tidigare gällande id-kortförordningen⁴² infördes bestämmelser i passlagen och utlänningslagen som kompletterar förordningen. Bestämmelserna

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet.

innebar främst att enskilda ska vara skyldiga att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck inför utfärdande av uppehållskort och permanenta uppehållskort samt vid vissa kontroller av nationella identitetskort, uppehållskort och permanenta uppehållskort.⁴³ Vid den tidpunkten gjordes ingen registrering av EES-medborgares uppehållsrätt i Sverige. Frågan om id-kortförordningen leder till några kompletterande nationella bestämmelser var därför inte aktuell under det lagstiftningsärendet. Vi bedömer att de förslag vi lämnar angående registrering av uppehållsrätt inte föranleder några nödvändiga lagändringar för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser till följd av id-kortförordningen. Dock föreslår vi att 3 a kap. 11 § i utlänningsförordningen som reglerar vad övriga uppehållsrättshandlingar ska innehålla justeras till att även omfatta registreringsbevis.

När det gäller utformningen av registreringsbeviset anges i rörlighetsdirektivet endast att beviset ska innehålla uppgift om den registrerade personens namn och adress samt registreringsdatum (artikel 8.2).

I id-kortförordningen finns bestämmelser om utformningen av nationella identitetskort och uppehållshandlingar till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Id-kortförordningen är tillämplig på bevis om registrering som utfärdas i enlighet med artikel 8 i rörlighetsdirektivet till unionsmedborgare som uppehåller sig i en mottagande medlemsstat i mer än tre månader (artikel 2 b). Enligt skäl 37 till id-kortförordningen samt kommissionens vägledning står det medlemsstaterna fritt att välja i vilket format dessa handlingar ska utfärdas.⁴⁴

Två alternativa format kan komma i fråga för det registreringsbevis som ska utfärdas. Antingen ett präglat kort, likt de uppehållskort som i dag utfärdas för tredjelandsmedborgare med uppehållsrätt, eller en enkel handling som är utformad som ett registerutdrag eller beslut.

Präglade kort skulle vara det format som är aktuellt om biometriskt underlag som fotografi och fingeravtryck ska sparas i den handling som utfärdas, eftersom dessa i sådant fall kan lagras på ett lagringsmedium (chip) på kortet för identitets- och äkthetskontroll. Vi kommer inte att föreslå någon lagring av biometriskt underlag

⁴³ Prop. 2020/21:120, *Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning*.

⁴⁴ Kommissionens vägledning, s. 55.

på ett lagringsmedium, eftersom en sådan lagring inte framstår som motiverad vid en avvägning mellan skyddet för integritet och behovet av lagringen. Denna avvägning utvecklas närmare i avsnitt 6.7.1.

Genom de kontakter vi haft med Migrationsverket under utredningstiden har det inte kommit fram något tänkbart användningsområde för ett registreringsbevis i kortformat utifrån de förutsättningar som råder i Sverige, oavsett om ett sådant kort skulle innehålla lagrade biometriska uppgifter. Registreringsbeviset är ingen bärare av någon rättighet och medlemsstaterna får varken kräva att EES-medborgare ska kunna visa upp beviset på begäran eller att de ska kunna styrka sin uppehållsrätt genom det. Till detta kommer att det skulle innebära såväl ökade kostnader som längre tid för själva utfärdandet av registreringsbeviset, vilket är svårt att förena med kommissionens uttalande om onödiga kostnader samt kravet på skyndsamhet i rörlighetsdirektivet.

Ett ytterligare skäl emot att använda sig av kort är att detta format inom en relativt snar framtid antagligen kommer vara inaktuellt, med tanke på den digitalisering som fortlöpande pågår. Exempelvis är redan nu en europeisk digital identitetsplånbok under införande, vilket i framtiden skulle kunna innebära att ett registreringsbevis eventuellt skulle kunna utfärdas i digital form.

Med hänsyn till ovanstående redogörelse, samt till att registreringsbeviset ska utfärdas omedelbart, bedömer vi att ett skriftligt bevis är det lämpligaste alternativet. Oavsett hur det skriftliga registreringsbeviset utformas, bör det kunna tillhandahållas i både pappersform och i digital form för att i framtiden kunna anpassas till den pågående digitaliseringen.

5.8.6 Giltighetstid och eventuell förnyelse av registreringsbeviset

Bedömning

Beviset om registrering av uppehållsrätt bör inte ha någon fastställd giltighetstid.

EES-medborgare bör inte omfattas av en skyldighet att registrera sig på nytt i de fall grunden för uppehållsrätten övergår i en annan.

Efter minst fem års laglig vistelse i Sverige, utan avbrott, har EES-medborgare permanent uppehållsrätt. Det finns då inte längre något behov av ett registreringsbevis och det är därför inte aktuellt med en längre giltighetstid än fem år. Registreringsbeviset är ingen bärare av någon rättighet, utan fungerar egentligen bara som ett bevis på att ett visst administrativt förfarande har genomförts. Eftersom EES-medborgares uppehållsrätt upphör så snart förutsättningarna för denna har upphört, bedömer vi att det vore missvisande att låta registreringsbeviset ha en fastställd giltighetstid. I förslaget till rörlighetsdirektivet uttalade kommissionen att registreringsbeviset inte ska innehålla uppgifter om giltighetstid.⁴⁵ Det finns inte heller några bestämmelser i id-kortförordningen om giltighetstid för registreringsbevis. Någon möjlighet att begränsa registreringens giltighetstid föreligger således inte.

När rörlighetsdirektivet skulle genomföras i svensk rätt, bedömde regeringen att det inte är tillåtet att införa krav på återkommande förnyelse av registreringsåtgärden enligt rörlighetsdirektivet.⁴⁶ Även i betänkandet som föregick propositionen bedömdes att registreringen ska vara en engångsåtgärd.⁴⁷

Uppehållsrätten och den lagliga vistelsen påverkas inte när grunden för uppehållsrätten ändras.⁴⁸ Det är vidare möjligt att uppfylla olika bestämmelser om uppehållsrätt på samma gång och därigenom inneha flera typer av status (t.ex. en student som även är arbetstagare).⁴⁹ En ändring av status kräver inte att ett nytt registrerings-

⁴⁵ KOM (2001) 257 slutlig av den 23 maj 2001, s. 12.

⁴⁶ Prop. 2005/06:77, s. 112.

⁴⁷ SOU 2005:49, *Unionsmedborgares rörlighet inom EU*, s. 213.

⁴⁸ Kommissionens vägledning, s. 28.

⁴⁹ Dom C-46/12, som redogörs för i avsnitt 3.1.2.

bevis⁵⁰ utfärdas och behöver inte heller rapporteras till de nationella myndigheterna.⁵¹

Mot bakgrund av ovanstående är det inte aktuellt att fastställa någon giltighetstid för registreringsbeviset. Det är inte heller förenligt med rörlighetsdirektivet att införa en skyldighet för EES-medborgare att registrera sig på nytt om grunden för uppehållsrätten övergår i en annan.

5.8.7 Avgifter

Bedömning

Registreringsbeviset bör utfärdas utan avgift. Någon författningsändring är inte nödvändig.

Av artikel 25.2 i rörlighetsdirektivet följer att registreringsvis som utfärdas med stöd av artikel 8 ska utfärdas gratis eller mot betalning av ett belopp som inte överstiger de avgifter som landets egna medborgare betalar för liknande handlingar. Enligt vårt förslag ska registreringsbeviset utfärdas i skriftlig form, t.ex. med samma utformning som andra beslut fattade av Migrationsverket. Om registreringsbeviset i stället skulle utformas som ett registerutdrag, skulle detta i stället kunna jämföras med personbevis. Eftersom varken skriftliga beslut eller personbevis är avgiftsbelagda, ska inte heller någon avgift tas ut för utfärdande av registreringsbeviset. Vi bedömer även att eventuella framtida digitala lösningar inte kommer att påverka möjligheten till att avgiftsbelägga registreringsbeviset.

⁵⁰ "Residence document" i den engelska versionen, "titre de séjour" i den franska versionen och "uppehållstillstånd" i den svenska versionen.

⁵¹ Kommissionens vägledning, s. 28.

5.8.8 Tilldelning av samordningsnummer

Förslag

Migrationsverket ska begära ett samordningsnummer hos Skatteverket för en EES-medborgare när han eller hon har fått ett registreringsbevis utfärdat. Begäran ska inte göras om EES-medborgaren är eller har varit folkbokförd eller redan har tilldelats ett samordningsnummer.

Det finns i dag två sätt för EES-medborgare att få samordningsnummer – antingen genom en ansökan från den enskilde eller genom en begäran om tilldelning från en statlig myndighet. Som vi har redovisat i avsnitt 3.4. kan ett samordningsnummer underlätta det praktiska vardagslivet för de personer som vistas i Sverige mer än tillfälligt men som inte kan bli folkbokförda och få ett personnummer. Enligt uppgifter från Skatteverkets representant har det bland personer som ansöker om att få ett samordningsnummer angetts olika motiveringar till varför ett sådant behövs. Ett skäl som anges är att identitetsbeteckningen behövs för att öppna ett bankkonto. Andra exempel på användningsområden är att skaffa telefonabonnemang eller att ansöka om medlemskap på t.ex. ett gym eller i kundklubbar. I vissa fall uppges det också vara nödvändigt för att kunna ingå hyresavtal.

Av 2 kap. 1 § i lagen om samordningsnummer framgår att samordningsnummer kan tilldelas efter begäran av en sådan myndighet eller ett sådant annat organ som regeringen bestämmer. Av 2 § förordningen om samordningsnummer framgår bl.a. att ett samordningsnummer får tilldelas på begäran av en statlig myndighet om myndigheten behöver det i sin verksamhet. I 3 § i förordningen regleras två specifika situationer där enskilda får tilldelas samordningsnummer på begäran av Migrationsverket även om Migrationsverket inte behöver numret i sin verksamhet. Det finns kompletterande bestämmelser i utlänningsförordningen om att Migrationsverket i de aktuella situationerna ska begära tilldelning av samordningsnummer hos Skatteverket. Det gäller personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller vissa tidsbegränsade arbetstillstånd eller kombinerade uppehålls- och arbetstillstånd.

Med hänsyn till de praktiska fördelar ett samordningsnummer medför för den som inte har personnummer är vår utgångspunkt att alla EES-medborgare som inte folkbokförs har såväl intresse som behov av att tilldelas ett samordningsnummer. Det är dessutom från ett samhällsperspektiv angeläget att EES-medborgare som registrerar sin uppehållsrätt tilldelas en identitetsbeteckning, för att underlätta informationsutbyte om personerna och undvika personförväxling. När ett samordningsnummer har tilldelats EES-medborgaren, bör Migrationsverket komplettera sin registrering med uppgift om personens samordningsnummer. Registreringen av uppehållsrätten knyts på så sätt till personens svenska identitetsbeteckning.

Det är dessutom viktigt att individer kan identifieras, eftersom detta är en förutsättning för att registreringsförfarandet ska kunna uppfylla sitt syfte att möjliggöra individuell kontroll av utlänningar. Genom att de EES-medborgare som inte folkbokförs i stället tilldelas ett samordningsnummer skapas dessutom möjligheter att följa de individer som går från att tillfälligt vistas i Sverige till att vara folkbokförda.

Vi bedömer att det är lämpligt att Migrationsverket begär tilldelning av samordningsnummer hos Skatteverket för en EES-medborgare i samband med att hans eller hennes uppehållsrätt registreras. Något samordningsnummer ska inte begäras om personen sedan tidigare har tilldelats en identitetsbeteckning, dvs. ett personnummer i samband med folkbokföring eller ett samordningsnummer.

Det finns enligt vår bedömning inte skäl att i dessa situationer frånga huvudregeln om att Skatteverket ansvarar för identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer.

Förslaget genomförs genom en ny bestämmelse i kapitel 3 a i utlänningsförordningen. Förslaget medför även ett tillägg till bestämmelsen i 3 § i förordningen om samordningsnummer.

För att underlätta handläggningen bör EES-medborgaren uppmanas att ange i sin ansökan om registrering av uppehållsrätt om han eller hon redan har ett person- eller samordningsnummer sedan tidigare. Detta skulle också motverka att en EES-medborgare av misstag tilldelas fler än ett samordningsnummer.

5.9 Övriga relevanta frågor för registreringsförfarandet

5.9.1 Offentlighet och sekretess

Bedömning

Det finns inte något behov av kompletterande sekretessbestämmelser för de uppgifter som enligt vårt förslag kommer att behandlas i samband med registreringsförfarandet.

Bestämmelser om sekretess avseende utlänningar finns i 21 kap. 5 § och 37 kap. OSL. Sekretess gäller t.ex. för en uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar (21 kap. 5 §).

Enligt 37 kap. 1 § OSL gäller sekretess även i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen gäller dels i myndigheters verksamhet för kontroll över utlänningar, dels i ärenden om svenskt medborgarskap. Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses dels ärenden om t.ex. arbetstillstånd, uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning, dels kontrollåtgärder eller annan löpande tillsyn.⁵² Bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att uppgifter endast kan lämnas ut om det står klart att den enskilde eller någon närstående inte lider men. Det är alltså en presumtion för sekretess. Sekretessbestämmelserna i 21 kap. 5 § och 37 kap. 1 § OSL är tillämpliga hos flera myndigheter och tillämpas även av de allmänna förvaltningsdomstolarna (jfr 43 kap. 1 § OSL).

Enligt vår bedömning kommer framför allt bestämmelsen i 37 kap. 1 § OSL att kunna tillämpas i fråga om registreringsförfarandet. Registreringsförfarandet måste anses vara en sådan kontrollåtgärd som omfattas av bestämmelsen eftersom syftet bl.a. är att identi-

⁵² Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., s. 210.

fiera hur många EES-medborgare som vistas i Sverige och med vilken rätt.

Det finns alltså en befintlig sekretessreglering som kan tillämpas på uppgifterna som kommer att finnas hos Migrationsverket med anledning av registreringsförfarandet. Vi bedömer därför att saknas behov av nya bestämmelser om sekretess med anledning av våra förslag.

5.9.2 Frågor om dataskydd och integritet

Bedömning

Den behandling av personuppgifter som registreringen av EES-medborgare ger upphov till är förenlig med dataskyddsförordningen. Befintlig reglering i utlänningsdatalagen är tillräcklig och förslagen kräver därför ingen författningsändring.

Vi har i avsnitt 3.5 redogjort för vilka krav som ställs i dataskyddsförordningen när det gäller behandling av personuppgifter. Behandling av personuppgifter får bara ske enligt särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och uppgifterna får inte behandlas senare på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Vidare måste personuppgiftsbehandlingen vara proportionerlig och nödvändig i förhållande till de grundläggande syften som ligger bakom behandlingen. De uppgifter som är tänkta att behandlas måste vara nödvändiga och adekvata i förhållande till ändamålen. Således utgör registreringsförfarandets ändamål utgångspunkten för bedömningen av vilka uppgifter som bör behandlas i förfarandet. De aktuella uppgifterna ska därför vara nödvändiga och adekvata i förhållande till behovet av att utöva individuell utlänningskontroll, att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet samt att underlätta den gemenskapsrättsliga skyldigheten att utfärda andra bevishandlingar, t.ex. uppehållskort.

Vilka ändamål Migrationsverket får behandla personuppgifter för framgår av 11–13 §§ utlänningsdatalagen. Enligt 11 § får Migrationsverket behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden i den verksamhet som avses i 2 §, kontroll av utlännings i samband med inresa och utresa samt kontroll under vistelsen i Sverige, framställning av statistik, eller fullgörande av en rättslig

skyldighet att registrera eller på annat sätt dokumentera en personuppgift. För dessa ändamål får känsliga personuppgifter enligt 14 § utlänningsdatalagen endast behandlas om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen.

Enligt 15 § utlänningsdatalagen får Migrationsverket föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § UtL. Det gäller dock endast om utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige, om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande, om det finns grund för att besluta om förvar, eller om varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll.

Utlänningsdatalagen reglerar inte specifikt vilka uppgifter som får behandlas, utan tillåter den personuppgiftsbehandling som behövs för de ändamål som är angivna. Vi bedömer att de ändamål som framgår av utlänningsdatalagen omfattar det registreringsförfarande som får användas enligt rörlighetsdirektivet och att det således inte behövs några ändringar i den kompletterande data-skyddsregleringen.

Rättslig grund för registrering av EES-medborgare

Som redogjorts för i avsnitt 3.5, ställer EU:s dataskyddsförordning krav på att all behandling av personuppgifter måste ha stöd i en rättslig grund.

Enligt vårt förslag ska materiella bestämmelser införas i utlänningslagen som anger att Migrationsverket ska registrera EES-medborgare. Migrationsverkets verksamhet regleras i förordning med instruktion för Migrationsverket där det av 1 § följer att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet bl.a. för frågor som rör uppehållsrätt. Av 4 § 2 framgår även att Migrationsverket ska föra register och statistik över utlännningar i landet i den utsträckning som behövs för verksamheten.

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra kan anses vara av allmänt intresse.⁵³ Därutöver blir behandlingen av personuppgifter nödvändig som ett led i Migrationsverkets myndighetsutövning. Mot bakgrund av detta,

⁵³ Prop. 2017/18:105, s. 56.

kan Migrationsverkets behandling av personuppgifter inom ramen för registrering av EES-medborgare ske med stöd av de rättsliga grunderna i artikel 6.1 c och 6.1 e i dataskyddsförordningen, genom att Migrationsverket utses som ansvarig för registreringen enligt utlänningslagen.

I och med att Migrationsverket blir ansvarig för att registrera de EES-medborgare som har uppehållsrätt genom en reglering i utlänningslagen, kommer detta att omfattas av verkets uppgifter. Vi bedömer därför att den behandling av personuppgifter som kommer att ske genom registrering av EES-medborgare vilar på en rättslig grund.

Personnummer och samordningsnummer

Vårt förslag innebär att uppgifter om personnummer och samordningsnummer får registreras. Enligt artikel 87 i dataskyddsförordningen får medlemsstaterna närmare bestämma på vilka särskilda villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas. Ett nationellt identifikationsnummer eller ett annat vedertaget sätt för identifiering ska i sådana fall endast användas med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt förordningen.

För att bedöma integritetsriskerna måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, t.ex. i vilket sammanhang som uppgifterna behandlas, för vilket ändamål och vilka som kan få åtkomst till uppgifterna.⁵⁴

Den ordning som vi föreslår för registreringen innebär att alla EES-medborgare som registreras och som inte är eller har varit folkbokförda eller redan har tilldelats ett samordningsnummer, ska få ett samordningsnummer tilldelat. Ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning som används i kontakten mellan myndigheter för att undvika förväxling mellan personer i de fall ett personnummer saknas. Även personnummer används på motsvarande sätt. För att uppfylla syftet att uppnå en individuell utlänningskontroll måste individer kunna identifieras och särskiljas från varandra. Risken för förväxling mellan personer skulle direkt motverka syftet. Vi ser det

⁵⁴ IMY, *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete (IMY-2024-15399)* s. 14.

därför som nödvändigt att det registreras uppgifter om personnummer och, i förekommande fall, samordningsnummer inom ramen för registreringen. Vi bedömer att det sammanhang som uppgifterna behandlas i inte innebär någon risk för intrång i den personliga integriteten. Endast de myndigheter som behöver uppgifterna för att göra kontroller mot registret kommer att få åtkomst till uppgifterna, vilket också är nödvändigt för att de ska kunna utöva sin verksamhet. Några särskilda skyddsåtgärder bör därför inte vara nödvändiga.

Skatteverket får redan i dag tilldela samordningsnummer till de EES-medborgare som inte folkbokförs i Sverige, på begäran av statliga myndigheter och vissa enskilda utbildningsanordnare samt efter ansökan av den enskilde. Vårt förslag, som innebär att Skatteverket efter begäran från Migrationsverket får tilldela samordningsnummer till EES-medborgare som registrerar sin uppehållsrätt (se avsnitt 5.8.8), medför alltså ingen förändring av den personuppgiftsbehandling som redan sker. Mot bakgrund av detta ser vi inget behov av en ny analys av om Skatteverkets tilldelning av samordningsnummer är förenlig med gällande dataskyddsreglering.

6 Behandling av fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa

6.1 Inledning

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 är en effektiv metod för kontroll av en handlings äkthet samt av att handlingen tillhör en viss person.

Enligt våra utredningsdirektiv skulle en möjlighet att lagra fotografi, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa för framtida jämförelser kunna motverka att en person får två eller flera olika identiteter registrerade. Vi har fått i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall hur, sådana biometriska underlag och uppgifter kan och bör behandlas inom ramen för registreringsförfarandet av EES-medborgare, t.ex. genom insamling, kontroll och lagring.

I våra direktiv anges vidare att uppgifter om registrerade EES-medborgare, inklusive biometriska uppgifter, kan vara av intresse för andra myndigheter än den eller de som ansvarar för registreringsförfarandet. Vi ska därför även att 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.

I våra direktiv anges vidare att behandling av fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa måste

vara rättssäker och inte får innebära ett omotiverat intrång i den personliga integriteten. Vårt uppdrag rymmer således att göra en integritetsanalys. Vidare ska vi enligt direktiven särskilt överväga frågor om dataskydd och sekretess.

6.2 Rättighetsfrågor vid behandling av biometriska uppgifter

Biometriska uppgifter är så kallade känsliga personuppgifter och behandlingen av uppgifterna innebär särskilda risker för intrång i den personliga integriteten. I detta avsnitt redogör vi översiktligt för de krav som måste vara uppfyllda för att behandlingen av biometriska uppgifter ska vara godtagbar.

6.2.1 Begränsningar måste ha stöd i lag

Enligt vårt förslag blir registrering av uppehållsrätt obligatorisk för de EES-medborgare som vistas i landet i över tre månader och registreringsskyldigheten är förenad med en sanktion. Om biometriska uppgifter ska samlas in under registreringsförfarandet kan behandlingen därför inte betraktas som frivillig.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp gentemot det allmänna. Vidare är var och en skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Upptagning av fingeravtryck utan den enskildes samtycke utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp i den mening som avses i bestämmelsen.

De rättigheter som skyddas genom 2 kap. 6 § regeringsformen får begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen). Begränsningen får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den samt inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

Upptagning av fingeravtryck och fotografi kan också utgöra ett intrång i rätten till privat- och familjeliv som följer av artikel 7 i EU:s rättighetsstadga samt artikel 8 i Europakonventionen. När biometriska uppgifter behandlas i ett register uppstår också en risk för intrång i skyddet för den personliga integriteten som följer av regeringsformen och artikel 8 i EU:s rättighetsstadga.

För att dessa rättigheter ska få inskränkas krävs lagstöd. Den lag som ger stöd för behandlingen måste vara förutsebar och formulerad på ett sådant sätt att enskilda kan anpassa sitt beteende efter den. Det betyder att lagen måste skydda enskilda mot godtycklig tillämpning. Utrymmet för skönsmässig tillämpning måste vara tillräckligt tydligt avgränsat.

Ovanstående innebär att insamlingen av biometriska underlag, i form av fingeravtryck och fotografi, behöver ha stöd i lag där det framgår från vem och under vilka förutsättningar insamling får ske samt vilka slags biometriska underlag som får samlas in. Även användningen och eventuell lagring av sådana uppgifter behöver ha stöd i tydligt formulerad lagstiftning.

6.2.2 Begränsningar får ske för vissa ändamål

Upptagning av biometriska underlag och behandling av biometriska uppgifter kan som nämnts utgöra begränsningar av rättigheter som skyddas genom regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Sådana begränsningar får endast göras för vissa ändamål. Utredningens uppdrag rör endast begränsningar som riktar sig mot utländska medborgare. För andra än svenska medborgare får särskilda begränsningar i lag göras av skyddet mot kroppsligt ingrepp (2 kap. 25 § regeringsformen). Regleringen i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga om för vilka ändamål som rättigheterna får begränsas gäller, oavsett om de bestämmelser som föreslås riktar sig mot utländska eller svenska medborgare. Enligt Europakonventionen får rättigheterna i artikel 8 begränsas om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott. De rättigheter som följer av artikel 8 Europakonventionen kan begränsas genom lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa ändamål, som exempelvis statens

säkerhet, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott. Att inskränkningen ska vara nödvändig innebär att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov av åtgärden. En inskränkning måste också vara proportionerlig.¹ Enligt EU:s rättighetsstadga får rättigheterna begränsas för syften som faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen och behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.

6.2.3 Begränsningar ska vara nödvändiga och proportionerliga

I Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga ställs krav på att begränsningar av rättigheter ska vara nödvändiga i förhållande till det eftersträfvade syftet.

I ett mål som rörde tolkningen av EU:s passförordning² konstaterade EU-domstolen att nationella myndigheters åtgärder att ta och lagra fingeravtryck innebär ett intrång i respekten för privatlivet och skyddet för personuppgifter. Vid en sådan behandling av personuppgifter måste en avvägning göras huruvida detta intrång kan anses vara motiverat.³ Vidare ska inskränkningar i artikel 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga enligt EU-domstolens praxis begränsas till vad som är strikt nödvändigt, i den meningen att målen inte rimligen skulle kunna uppnås lika effektivt med andra medel som innebär ett mindre intrång i de berörda personernas grundläggande rättigheter. Den inskränkning av rättigheter som görs ska vara proportionerlig i förhållande till det syfte som eftersträvas.⁴ En balanserad avvägning måste göras mellan målet av allmänt samhällsintresse och rättigheterna i fråga för att säkerställa att de olägenheter som åtgärden medför inte är orimliga i förhållande till de eftersträfvade målen.⁵ Vid avvägningen ska beaktas huruvida de negativa konsekvenserna

¹ Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, JUNO version 6, s. 443.

² Rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna.

³ Dom Michael Schwarz mot Stadt Bochum, C-291/12, EU:C:2013:670, punkt 30.

⁴ Dom C-291/12, punkt 46 och däri hänvisad praxis.

⁵ Dom La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 130.

för de registrerades grundläggande rättigheter står i proportion till den eventuella förväntade nyttan.⁶

6.2.4 Dataskyddsförordningen ställer särskilda krav på behandling av känsliga personuppgifter

Enligt dataskyddsförordningen är biometriska uppgifter en så kallad särskild kategori av uppgifter vilket i svensk lagstiftning benämns som känsliga personuppgifter. Behandlingen av sådana uppgifter kan innebära särskilda risker för integritetsintrång genom de möjligheter till kartläggning av personer som skapas. Utgångspunkten är att sådan behandling är förbjuden (se artikel 9.1 i dataskyddsförordningen). För att behandlingen ska vara tillåten måste den stödja sig på något av undantagen i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen gäller förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter inte om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och har stöd i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt som står i proportion till det eftersträlvade syftet. Lagstiftningen ska också vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande intressen. Verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse.⁷

För att behandlingen av känsliga personuppgifter ska vara tillåten krävs alltså att det finns lagstiftning som ger en grund för behandlingen. Lagstiftningen behöver vara tillräckligt tydlig, t.ex. vad gäller för vilka ändamål som behandling får ske. Dessutom behöver det vara tydligt under hur lång tid som behandlingen får pågå.

⁶ Europeiska dataskyddsstyrelsens yttrande 11/2024 om användningen av ansiktsgenkänning för att effektivisera passagerarflödet på flygplatser antaget den 23 maj 2024 s. 16, punkt 32 och där i hänvisad praxis.

⁷ Prop. 2017/18:105, s. 83.

6.3 Vad är biometriska uppgifter och hur används de?

En definition av begreppet biometriska uppgifter finns i artikel 4.14 i dataskyddsförordningen. Av bestämmelsen framgår att biometriska uppgifter är personuppgifter som har erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom fotografier eller fingeravtrycksuppgifter. Kortfattat kan sägas att ett foto eller ett fingeravtryck som tas upp kan kallas ett biometriskt underlag, medan biometriska uppgifter är information som kan tas fram ur ett sådant underlag.

Enligt skäl 51 till dataskyddsförordningen bör behandling av foton systematiskt inte anses utgöra behandling av särskilda kategorier av personuppgifter.⁸ Foton definieras endast som biometriska uppgifter när de behandlas med särskild teknik som kan identifiera eller bekräfta en persons identitet.

Ett användningsområde för biometriska uppgifter i utlänningsärenden är att verifiera en persons identitet. Biometriska uppgifter tas då upp från en person för att jämföras mot biometriska uppgifter som tidigare tagits från samma person eller i samma ärende. Behandlingen sker för att verifiera att den som lämnar biometriska uppgifter är samma person som tidigare lämnat uppgifter.

Biometriska uppgifter kan sparas i ett lagringsmedium med elektronisk minnesenhet (ett chip) på en handling. Det sker för närvarande i bl.a. pass, nationellt identitetskort och uppehållstillståndskort. Det är då möjligt att jämföra fingeravtryck eller fotografi på den person som visar upp handlingen mot de biometriska uppgifterna som finns lagrade i ett lagringsmedium på handlingen. Biometriska uppgifter kan även sparas i ett register och på så sätt skapa en referensmall av uppgifter för jämförelser. Användningen av biometriska uppgifter i identitetshandlingar och i register anses som ett effektivt sätt att motverka missbruk av identitetshandlingar och försvårar förfalskning av handlingar och annat identitetsmissbruk.

I dag får fotografi och fingeravtryck tas i identifieringssyfte i olika sammanhang för att kontrollera att uppgifterna motsvarar de

⁸ Särskilda kategorier av personuppgifter benämns som känsliga personuppgifter i svensk rätt.

som finns lagrade i t.ex. pass, identitetskort eller motsvarande handling. Det sker exempelvis i samband med identitetskontroll i ärenden om folkbokföring (se 26 c § folkbokföringslagen) samt i ärenden om samordningsnummer (se 2 kap. 4 § lagen om samordningsnummer). Möjligheten för Skatteverket att kontrollera de biometriska uppgifter som finns lagrade i lagringsmedium infördes i syfte att stärka identitetskontrollen vid dessa ärenden.⁹

6.4 Angränsande förslag om utökad användning av biometriska uppgifter

6.4.1 Utökad användning av biometriska uppgifter i utlänningsärenden

I SOU 2024:80 föreslås bl.a. en utökad användning av fingeravtryck och fotografier samt biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa i utlänningsärenden.

Enligt förslaget ska Migrationsverket få lagra fingeravtryck och fotografier från alla som söker uppehållstillstånd i Sverige – oavsett grund – i sitt register. I utredningen föreslås också att Migrationsverket ska få ta upp fingeravtryck och fotografier från den som har fyllt sex år i ett ärende om avvisning eller utvisning i den utsträckning som det är nödvändigt. Även sådana uppgifter ska få sparas i Migrationsverkets register. Som skäl har angetts att detta är nödvändigt för att minska risken för identitetsbedrägerier.

Vidare föreslås i betänkandet att åldersgränsen för att ta upp fingeravtryck ska sänkas från 14 år till sex år när en utlänning inte kan styrka sin ålder när han eller hon kommer till Sverige, när det finns grund för att besluta om förvar eller när varken utlänningsens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll. Fingeravtrycken ska också i dessa fall få sparas i ett register hos Migrationsverket. Utredningen har bedömt att detta är nödvändigt för att minska riskerna för identitetsbedrägerier och för att öka möjligheten att identifiera barn som avvikit under processen i Sverige eller som lever i utsatthet här.

Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet föreslår också att det ska införas en möjlighet att ta upp fingeravtryck och foto-

⁹ Prop. 2021/22:217, s. 44 f. och prop. 2021/22:276, s. 65.

grafi från den som har uppehållstillstånd i Sverige i vissa ärenden om svenskt medborgarskap i syfte att verifiera den enskildes identitet. Sådana uppgifter ska i första hand få användas för jämförelse med uppgifterna som finns lagrade i sökandens uppehållstillståndskort, i andra hand med uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Fingeravtryck och fotografier som tagits upp för verifiering i ett medborgarskapsärende ska enligt förslaget få lagras i Migrationsverkets register om en verifiering av uppgifterna visar att de inte överensstämmer med lagrade uppgifter eller om lagrade uppgifter saknas. Fotografier och fingeravtryck som finns lagrade i Migrationsverkets biometriregister föreslås också få användas för att kontrollera om den som ska beviljas svenskt medborgarskap uppfyller kravet på ett hederligt levnadssätt eller en frånvaro av brottslighet, genom att sådana uppgifter får jämföras med uppgifter som finns lagrade i Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter. Enligt betänkandet syftar även dessa förslag till att minska risken för identitetsbedrägerier. Förslaget anges också syfta till att säkerställa ett korrekt underlag för bedömningen av rätten till medborgarskap.

Vidare ges i betänkandet förslag på att det ska införas en möjlighet att ta upp en utlännings fotografi och fingeravtryck för verifiering av hans eller hennes identitet i samband med att myndigheten lämnar ut handlingar försedda med biometri. Uppgifterna föreslås i första hand få användas för kontroll mot uppgifterna i ett tidigare utfärdat kort eller bevis. Om en sådan kontroll inte är möjlig att genomföra ska uppgifterna enligt förslaget i stället få kontrolleras mot uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Det föreslås också införas en möjlighet att få använda fotografier och fingeravtryck för verifiering av en utlännings identitet i samband med en muntlig utredning som ligger till grund för en bedömning av rätten till uppehållstillstånd, under förutsättning att identiteten inte kan klarläggas på annat sätt. Sådana uppgifter ska få jämföras med uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Uppgifter som inte överensstämmer med de lagrade uppgifterna ska enligt förslaget få sparas i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Annars föreslås att uppgifterna omedelbart ska förstöras.

Betänkandet har remitterats och frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

6.4.2 Utökad användning av biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten

I SOU 2025:75 lämnas förslag på utökade möjligheter för Skatteverket att behandla biometriska underlag och biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten.

Dessa möjligheter avser bl.a. jämförelse av biometriska uppgifter. Jämförelse av uppgifter som tas fram ur ett fotografi eller ur fingeravtryck som tas i samband med att en person genomgår en identitetskontroll hos Skatteverket föreslås få ske också mot biometriska uppgifter som kan tas fram ur det fotografi som är synlig på en identitetshandling eller på ett uppehållstillståndskort. De fotografier och fingeravtryck som Skatteverket tar samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska enligt förslaget få behandlas under tiden ärendet i vilket uppgifterna togs pågår. Vidare ska Skatteverket även efter att ett ärende har avslutats få lagra de fotografier och fingeravtryck, samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa, som myndigheten enligt nuvarande ordning får ta av enskilda vid identitetskontroller i folkbokföringsverksamheten. Lagring ska få ske oavsett utgång i Skatteverkets ärende. Underlagen och uppgifterna ska få lagras och användas endast under den tid som det är nödvändigt för ändamålet med lagringen. Lagringen och användningen ska dock få ske under högst tio år från att uppgifterna togs. Fotografier och fingeravtryck som tas vid identitetskontroller ska få jämföras mot lagrade sådana uppgifter vid framtida identitetsbedömningar. Syftet med en sådan ordning som föreslås är att kunna ge en säkrare och snabbare handläggning vid Skatteverkets identitetskontroller. Enligt betänkandet skulle lagringen av biometriska uppgifter även avsevärt kunna minska risken för att en enskild registreras hos Skatteverket under flera identiteter. Vidare anges i betänkandet att lagringen skulle utgöra ett effektivt verktyg för Skatteverket i myndighetens arbete för att minska felen i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet. Förmågan att motverka identitetsstöld, olovligt bruk av identitet, terroristbrott och brott som kan riskera att urholka välfärdssystemet, såsom bidragsbrott, skulle därmed stärkas.

Utredningen har i sitt betänkande bedömt att den behandling av biometriska underlag och biometriska uppgifter som föreslås utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten. Utredningen föreslår därför vissa ytterligare begränsningar i behandlingen, ut-

över den tidsmässiga begränsningen av lagringen. Exempelvis ska Skatteverket enligt förslaget få besluta om lagring beträffande svenska medborgare och andra EES-medborgare endast om det finns anledning att anta att den enskilde vid en identitetskontroll lämnar eller har lämnat oriktiga uppgifter.

Begränsningen beträffande EES-medborgare motiverades med att det finns skäl att iaktta särskild försiktighet beträffande dessa för att en reglering inte ska anses stå i strid med grundläggande rättigheter. Särskild tyngd lades vid europeiska datatillsynsmannens (EDPS) yttrande om förslag till id-kortförordningen (vilket redogörs för i avsnitt 6.7.2). Utredningen beaktade även Integritetsskyddsmyndighetens uppgift att det, såvitt myndigheten känner till, inte i något annat EU-land finns en ordning som motsvarar den som behandlades och som omfattar EU-medborgare som vistas lagligt i landet. Detta talade enligt utredningen för att det av integritetsskyddsskäl bör göras en åtstramning i möjligheten att lagra fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter och att den åtstramningen bör ta sikte på EES-medborgare. Som stöd för utredningens bedömning beaktades även i någon mån EU-domstolens praxis rörande omfattande och odifferentierad lagring avseende andra typer av uppgifter på andra områden.¹⁰

Till betänkandet fogades två särskilda yttranden av utredningens experter från Skatteverket respektive Finansdepartementet som kom till en annan slutsats än utredningen när det gäller frågan om lagring av EES-medborgares uppgifter. Sammanfattningsvis anförde Skatteverket följande skäl till att de begränsningar som föreslås i betänkandet avseende lagring inte ska införas. EDPS yttrande är mindre relevant i sammanhanget, eftersom det avser en reglering med ett annat syfte och tillämpningsområde. Skatteverket anser att förslagen om utökad behandling av biometriska underlag och uppgifter i den aktuella utredningen rör ett annat sakområde och omfattningen av antalet berörda personer är inte heller jämförbar. Det väsentliga är alltså att göra en adekvat bedömning av om ingreppet står i rimlig proportion till det eftersträfvade målet. Målet att motverka identitetsmissbruk är enligt Skatteverket av sådan betydelse att det är motiverat att lagra fotografi, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa för alla som genomgår en

¹⁰ T.ex. Dom C-511/18, C-512/18 och C-520/18 samt Dom, G.D. mot Commissioner of the Garda Síochána m.fl., C-140/20, EU:C:2022:258.

identitetskontroll inom folkbokföringsverksamheten, oavsett medborgarskap. Att folkbokföringsdatabasen innehåller korrekta uppgifter utgör ett viktigt allmänt intresse. Skatteverket anser vidare att det också är viktigt att beakta de särskilda riskfaktorer för fel och bedrägerier avseende personer som utger sig för att vara EES-medborgare som lyfts fram i flera olika sammanhang. I proportionalitetsavvägningen kan vidare särskilt framhållas att ett viktigt syfte med lagring och användning av de aktuella uppgifterna är att skydda människors rätt till sin egen identitet och hindra att deras identitet utnyttjas eller på annat sätt missbrukas. Finansdepartementets expert hänvisade i sitt yttrande till det som framkommit i olika rapporter om hur identiteter utnyttjas av kriminella i avancerade penningtvättsupplägg och andra typer av ekonomisk brottlighet. Experten hänvisade även till det starka samhällsintresset av en korrekt folkbokföring när det gäller syftet att minska identitetsmissbruk och därmed motverka bedrägerier, arbetslivskriminalitet och brott mot välfärdssystemen.

Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

6.5 Olika sätt att behandla biometriska uppgifter inom registreringsförfarandet

Artikel 8 i rörlighetsdirektivet ger medlemsländerna rätt att kräva att EES-medborgare visar upp identitetshandlingar i form av ett giltigt identitetskort eller pass för att ett bevis om registrering ska utfärdas.

Genom EU:s passförordning, är säkerhetsdetaljer, inklusive biometriska kännetecken, för pass och resehandlingar harmoniserade för samtliga länder anslutna till EES-avtalet. De pass som utfärdas till EES-medborgare har således ett lagringsmedium som innehåller fotografi och två fingeravtryck. De biometriska kännetecknen i pass och resehandlingar kan användas för att kontrollera handlingens äkthet och innehavarens identitet.

För att öka säkerheten och enhetligheten även när det gäller identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, har utformningen av dessa handlingar harmoniserats genom EU:s id-kortförordning. Det centrala i den harmoniserade säkerhetsstan-

darden är att innehavarens fotografi och två fingeravtryck ska lagras i identitetskort, uppehållskort och permanenta uppehållskort. Id-kortförordningen är tillämplig på bevis om registrering som utfärdas i enlighet med artikel 8 i rörlighetsdirektivet till unionsmedborgare som uppehåller sig i en mottagande medlemsstat i mer än tre månader (artikel 2 b id-kortförordningen). Formatet på registreringsbevis är dock inte reglerat.

Som ett led i identitetskontrollen av EES-medborgare som ska registreras, skulle det kunna vara aktuellt att ta fotografi och fingeravtryck samt ta fram biometriska uppgifter ur dessa för att kontrollera att uppgifterna stämmer överens med de som finns lagrade i identitetshandlingarna. En kontroll av informationen som är sparad i lagringsmediet kan också göra granskningen av handlingens äkt-het säkrare, så som nämnts ovan.

I syfte att motverka att en och samma fysiska person är registrerad under flera olika identiteter, skulle de biometriska underlagen och uppgifterna som samlas in kunna lagras som jämförelsematerial (referensmallar) i en databas. Uppgifterna skulle på detta sätt kunna användas för att säkerställa att en EES-medborgare som ska registreras inte redan är registrerad under någon annan identitet.

Det finns alltså flera olika tänkbara sätt att behandla biometriska uppgifter inom ramen för registreringsförfarandet. Eftersom behandling av biometriska uppgifter innebär särskilda risker för intrång i den personliga integriteten, måste dock en intresseavvägning göras mellan behovet av uppgiftsbehandlingen å ena sidan och skyddet för den personliga integriteten å andra sidan. En sådan avvägning görs i kommande avsnitt.

6.6 Insamling och kontroll av fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa

6.6.1 Behovet av insamling och kontroll

Bedömning

Det finns behov av att ta fotografi och fingeravtryck för att kunna göra en säker identitetskontroll med hjälp av jämförelse mellan insamlade uppgifter och de uppgifter som finns lagrade på identitetshandlingen.

En grundläggande förutsättning för att kunna registrera en individs uppehållsrätt är att denne är EES-medborgare. För att utfärda registreringsbevis får medlemsländerna kräva att den som ansöker om registrering visar upp ett giltigt pass eller identitetskort. Kravet om att passet ska vara giltigt måste anses innebära både att passet är äkta och att giltighetstiden inte har löpt ut. Identitetshandlingarna är det starkaste bevismedlet för att den sökande är EES-medborgare och att han eller hon har rätt till den fria rörlighet som medborgarskapet innebär. Att jämföra en individs biometriska uppgifter med sådana uppgifter som finns lagrade i ett pass eller identitetskort anses vara ett säkert sätt för identifiering.¹¹ Fingeravtryck utgör en tillförlitlig och effektiv metod för att med säkerhet fastställa en persons identitet och förfarandet vid fingeravtrycksupptagning är lätt att genomföra.¹²

Ett av skälen till att EES-medborgares *pass* är försedda med ett lagringsmedium där biometriska uppgifter finns lagrade är att möjliggöra säkrare kontroller av identiteten och skapa en tillförlitlig koppling mellan den rättmätige innehavaren och handlingen.¹³ En okulär granskning av en resehandling upptäcker inte alla typer av förfalskningar och är inte tillräckligt säker för att bedöma om personen är rätt innehavare av handlingen. Genom att ta fotografi och fingeravtryck av den person som presenterar en identitetshandling, och jämföra dessa med de uppgifter som är sparade i handlingens

¹¹ Prop. 2021/22:276, s. 65.

¹² Dom Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, punkt 98.

¹³ Skäl 2 till EU:s passförordning.

lagringsmedium, möjliggörs en säkrare kontroll både av handlingens äkthet och att handlingen är utfärdad för den person som nu presenterar den.

Införande av minimisäkerhetsstandarder och normer för formatet på identitetskort bör göra det möjligt för medlemsstaterna att lita på handlingarnas äkthet när unionsmedborgare utövar sin rätt till fri rörlighet. Införande av skärpta säkerhetsstandarder bör ge offentliga myndigheter och privata aktörer tillräckliga garantier för att de ska kunna lita på identitetskortens äkthet när de används av unionsmedborgare i identifieringssyfte.¹⁴

Det finns ett antal problematiska konsekvenser förknippade med otillräcklig identitetskontroll för EES-medborgare som vistas i Sverige under en längre period.

Riksrevisionen har exempelvis i sin granskning av fastställande av identitet vid statliga myndigheter tagit del av beskrivningar från Polismyndigheten där tredjelandsmedborgare har folkbokförts som EES-medborgare utifrån id-handlingar och uppgifter som enligt Polismyndigheten uppenbart är falska. I vissa fall har det rört sig om grovt kriminella personer.¹⁵ Folkbokföringshandläggare som arbetar med att avregistrera falska identiteter uppskattar att det enbart är en mindre del av falska identiteter som upptäcks.¹⁶ Det talar för att mörkertalet är stort. Falska id-handlingar som uppges vara från ett EU-land produceras för försäljning av kriminella nätverk i stor omfattning och möjliggör att tredjelandsmedborgare kan bosätta sig inom EU.¹⁷ Enligt uppgifter vi har fått från Polismyndigheten sker utvecklingen av förfalskningstekniker snabbt och det har identifierats svårupptäckta förfalskningar i omlopp. Som exempel nämns ett förfarande där man förändrar personbilden i resehandlingar endast minimalt för att efterlikna en annan person som reser med handlingen. Sådana förfalskningar kan vara mycket svåra att upptäcka okulärt utan hjälp av tekniska hjälpmedel.

Eftersom EES-medborgare kan uppehålla sig i Sverige utan uppehållstillstånd, arbeta, driva företag och studera kan det antas finnas ett särskilt incitament att betraktas som en EES-medborgare.

¹⁴ Skäl 29 till id-kortförordningen.

¹⁵ RiR 2024:12, *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter*, s. 56 och s. 96.

¹⁶ RiR 2024:12, s. 80.

¹⁷ Se t.ex. Europol, 2024-03-08, Almost 5 000 false identity documents seized in Greece and Europol, 2019-11-22, 17 arrested in Poland for migrant smuggling and using fake documents.

Bedrägerier kopplade till verifieringen av identitet hos personer som flyttat till Sverige från andra EES-länder har beskrivits som en riskfaktor.¹⁸ Myndigheter beskriver utnyttjandet av EU-medborgares identiteter i olika brottsupplägg som ett bestående problem.¹⁹ Skatteverket har lämnat åtskilliga exempel till Utredningen om brottsbekämpning inom Skatteverket på när personer åberopar ett pass eller en annan identitetshandling från ett EES-land till stöd för sin identitet, trots att de i själva verket är medborgare utanför EES.²⁰ Enligt Riksrevisionens sammanställning av data om olika förmånslag som betalas ut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, uppgick omfattningen av de förmåner som betalas ut till EES-medborgare till närmare 115 miljarder kronor för åren 2011–2021. Även om endast en mindre andel av dessa utbetalningar skulle ske på felaktig grund utifrån felaktiga identiteter så rör det sig om betydande belopp.²¹

Ytterligare problem kopplade till identitetsbedrägerier i internationella sammanhang, har synliggjorts genom den myndighetssamverkan som finns mot organiserad brottslighet. Inom ramen för denna samverkan tas en myndighetsgemensam lägesbild regelbundet fram.²² I rapporterna från de senaste åren har bl.a. följande lyfts fram.

Det svenska samhället och dess myndigheter bygger i allt väsentligt på ett tillitsbaserat system där registeruppgifter härrör från enskilda individer och företag. Ett fel hos en första myndighet kan få omfattande effekter då registren inte samkörs för att identifiera avvikelser. Många registerförande mottagare av uppgifter saknar dessutom ett uppdrag eller mandat att bedöma tillförlitligheten i de mottagna uppgifterna. Registrerade myndighetsuppgifter blir därför sällan eller aldrig kritiskt granskade. Kriminella aktörer och grupperingar har avsikt och förmåga att själva eller via möjliggörare utnyttja de tillitsbaserade myndighetssystemen, exempelvis för brott mot välfärdssystemen. Handlingsutrymmet är stort då falska och osanna uppgifter kan lämnas digitalt och ofta anonymt, genom utnyttjade identiteter, bulvaner eller målvakter. Med tanke på de senaste årens brottsutveckling och det gällande säkerhetspolitiska

¹⁸ SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro - en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 143–144.

¹⁹ SOU 2023:61, *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation*, s. 117.

²⁰ SOU 2025:75, s. 596.

²¹ RiR 2024:12, s. 9.

²² Myndighetsgemensam lägesbild (MGL) 2025, s. 4.

läget bör vikten av tillförlitlighet i våra myndigheters registeruppgifter inte underskattas. Felaktiga registeruppgifter utgör normalt ett brottsverktyg för vinstdriven brottslighet men att lämna felaktiga uppgifter kan även ha andra bakomliggande motiv såsom otillåten påverkan och systemhot för att destabilisera viktiga samhällsfunktioner.²³

Den organiserade brottsligheten i Sverige är integrerad i det internationella sammanhanget. De kriminella nätverken med högst hotkapacitet kontrollerar hela brottskedjan med varor och tjänster från produktionsland, via smuggling till försäljning och användande i Sverige. Genom att använda oriktiga identiteter och dokument samt utöva korruption eller otillåten påverkan, påverkar den organiserade brottsligheten det demokratiska samhällets beslutsfattande. Myndigheters beslut fattas på felaktiga grunder och snedvrider ytterligare den fria konkurrensen samt skapar orättvisor i välfärdssystemet.²⁴

Det finns exempel på kriminella nätverk som både använder vissa brottsupplägg i sin egen verksamhet och tillhandahåller dem som tjänster till andra aktörer. Ett sådant upplägg är att skapa en legal fasad för tredjelandsmedborgares vistelse i Sverige genom falska arbetsintyg och skenäktenskap med unionsmedborgare bosatta i andra EU-länder. Nätverken rekryterar EU-medborgare som mot ersättning reser till Sverige, blir folkbokförda eller ansöker om samordningsnummer, öppnar bankkonto och ingår äktenskap med tredjelandsmedborgare, ofta vid ett och samma tillfälle innan de återvänder hem. Denna konstruktion möjliggör ansökan om uppehållskort och ger därmed tredjelandsmedborgaren förutsättningar att vistas och arbeta i landet. Resorna ger dessutom nätverken tillgång till EU-medborgarnas identiteter, vilka kan utnyttjas i annan brottslighet.²⁵

Digitaliseringen har medfört en större anonymitet där avsaknaden av fysiska möten minskar myndigheternas möjligheter att kontrollera personers identitet och brottsoffers möjlighet att kontrollera vem kommunikationen verkligen kommer från. Anonymiteten bidrar även till att förenkla för brottslingar att dölja sitt innehav av, eller kontroll över, företag och oriktiga identiteter som används som brottsverktyg.²⁶

²³ MGL 2023, s. 32.

²⁴ MGL 2025, s. 4.

²⁵ MGL 2025, s. 23.

²⁶ MGL 2025, s. 26.

Den organiserade brottsligheten fortsätter även att utnyttja det faktum att myndigheter är nationellt begränsade och att kontroller och register sällan är internationella. Avsaknaden av kontrolltillfällen inom EU:s fria rörlighet för personer och den inre marknaden för varor och tjänster utnyttjas fortsatt av den organiserade brottsligheten.²⁷

I förarbetena till den nya lagen om samordningsnummer bedömde regeringen att det finns behov av att kontrollera biometriska uppgifter vid den identitetskontroll som görs i samband med tilldelning av samordningsnummer. Regeringen uttalade bl.a. följande.

För att kunna säkerställa kontrollen av att den handling som visas upp är äkta och att den är utställd på den person som överlämnar den, bör myndigheten som utför identitetskontrollen också ha möjlighet att kontrollera de biometriska uppgifter som finns lagrade i den aktuella handlingen och jämföra dem med innehavarens. Den enskilde bör därför också vara skyldig att på begäran låta myndigheten som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format för att myndigheten ska kunna kontrollera att dessa stämmer överens med dem som finns lagrade i handlingen. Syftet med kontrollen är alltså att säkerställa handlingens äkthet och innehavarens identitet.²⁸

Utifrån det vi ovan har redogjort för anser vi att det finns stöd för slutsatsen att identitetsmissbruk som rör personer som uppger sig vara EES-medborgare är av sådan art att det innebär risker för såväl Sveriges välfärdssystem som den allmänna ordningen. Mot bakgrund av detta bedömer vi att de skäl som motiverar en kontroll av biometriska uppgifter vid Skatteverkets identitetskontroller även gör sig gällande vid registrering av EES-medborgare. Kontrollen av biometriska uppgifter behövs för att med tillräcklig säkerhet kunna bedöma att identitetshandlingen är äkta och att innehavaren är den rätta. En kontroll av uppgifterna på detta sätt motverkar att andra än EES-medborgare kan registrera sin uppehållsrätt. Det kan även anses ligga i EES-medborgares intresse att inte obehöriga personer ska kunna missbruka deras identitet. Vår bedömning är alltså att säkra förfaranden även stärker möjligheten för EES-medborgare att till fullo utnyttja sin rätt till fri rörlighet.

²⁷ MGL 2025, s. 27.

²⁸ Prop. 2021/22:276, s. 65.

6.6.2 Migrationsverket ska få möjlighet att fotografera EES-medborgare och ta upp hans eller hennes fingeravtryck

Förslag

Det ska införas en möjlighet i utlänningslagen för Migrationsverket att fotografera en EES-medborgare och ta hans eller hennes fingeravtryck i samband med ansökan om registrering av uppehållsrätt, i syfte att verifiera EES-medborgarens identitet. Skyldigheten att låta Migrationsverket ta fingeravtryck gäller inte om det är fysiskt omöjligt för EES-medborgaren att lämna fingeravtryck.

De biometriska uppgifter som tas upp ska få kontrolleras mot uppgifterna i EES-medborgarens pass eller identitetskort för att säkerställa att uppgifterna motsvarar dem som finns lagrade i handlingen.

De biometriska uppgifterna ska också få kontrolleras mot ett fotografi som är synlig på en identitetshandling.

Som framgår ovan, finns det ett starkt behov av att den identitetskontroll som görs i samband med registreringen av EES-medborgare är tillräckligt säker. Fördelarna med att ta upp och kontrollera biometriska uppgifter måste dock vägas mot det intrång i den kroppsliga och personliga integriteten som förfarandet innebär. Förslaget om en identitetskontroll genom en jämförelse av individuella kännetecken med hjälp av biometri syftar till att säkerställa att det är rätt person som får uppehållsrätten registrerad. I förlängningen kan detta förväntas leda till en mer effektiv individuell utlänningskontroll. Ändamålet anknyter till den allmänna säkerheten samt förebyggande av oordning och brott och är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Verifieringen blir betydligt säkrare om både fotografi och fingeravtryck får tas och jämföras.

Eftersom en kontroll av de biometriska uppgifterna är det säkraste och snabbaste sättet att fastställa en EES-medborgares identitet, bedömer vi att det inte finns några andra metoder för identifiering som inkräktar mindre på den personliga integriteten och kan uppnå samma mål lika effektivt. Åtgärden att kontrollera biometriska uppgifter i samband med identitetskontroll vid registrering av

uppehållsrätt kan följaktligen inte anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och står därför inte i strid med vare sig artikel 8 Europakonventionen eller artikel 52 i EU:s rättighetsstadga. Skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck måste dock regleras i lag (se avsnitt 6.2.1). Förslaget genomförs därför genom en ny bestämmelse i utlänningslagen.

Det finns situationer där det är fysiskt omöjligt för en utlänning att lämna fingeravtryck (jfr 9 kap. 8 a § andra stycket utlänningslagen och artikel 6 respektive 3.7 i id-kortförordningen). I en sådan situation kan fingeravtryck inte heller tas. Skyldigheten att låta Migrationsverket ta fingeravtryck ska därför inte gälla i dessa fall.

Under utredningen har Migrationsverket angett att det är förknippat med praktiska svårigheter att få tillgång till de fingeravtryck som finns lagrade i lagringsmedium i identitetshandlingarna. Vi har ovan redogjort för de behov vi kunnat finna när det gäller möjligheten att kunna göra en tillräckligt säker identitetskontroll. Behoven av säkra identitetskontroller gör sig gällande, oavsett om våra förslag i denna del innebär praktiska svårigheter för Migrationsverket. Mot bakgrund av detta, bedömer vi att Migrationsverket bör ges rättsliga möjligheter att kontrollera EES-medborgares identitet genom jämförelse av både fotografi och fingeravtryck.

Det finns behov av att låta Migrationsverket ta fram biometriska uppgifter ur synliga fotografier i identitetshandlingar

Enligt uppgifter från Skatteverkets representant är det enkelt att förstöra lagringsmediet på en identitetshandling. Om lagringsmediet är förstört eller så skadat att den myndighet som ska göra identitetskontrollen inte kan läsa de biometriska uppgifter som är lagrade däri, kan myndigheten inte genomföra en biometrisk kontroll. Det finns därför ett behov av att inte begränsa identitetskontrollen vid registreringen till att endast innefatta de uppgifter som finns lagrade på lagringsmediet.

Under utredningens arbete har Skatteverket pekat på värdet i att också få ta fram biometriska uppgifter ur ett fotografi som är synlig på en identitetshandling. På så sätt skulle Migrationsverket kunna genomföra en kontroll av biometriska uppgifter vid fler identitetskontroller än om endast uppgifter som finns lagrade på lagringsmediet fick användas. Myndigheten skulle följaktligen i större ut-

sträckning kunna fastställa om den enskilde som infinner sig hos Migrationsverket är den person som det uppvisade identitetskortet eller passet är utfärdat för eller inte. Migrationsverket skulle med en sådan möjlighet också från två skilda källor på handlingen kunna kontrollera att de biometriska uppgifterna i identitetshandlingen stämmer.

Förutsättningarna för identitetsmissbruk minskar om biometriska uppgifter som fingeravtryck och fotografier får användas vid de sökningar och jämförelser som görs. Sådana uppgifter möjliggör unik identifiering av en person.²⁹ Inom folkbokföringsverksamheten har Skatteverket hittills haft möjlighet att kontrollera en enskilds biometriska uppgifter endast mot dem som är sparade i ett lagringsmedium i en handling vid en identitetskontroll. Denna möjlighet har dock inte varit tillräcklig för att förhindra förekomsten av falska och felaktiga identiteter.³⁰

Biometriskt underlag stärker kopplingen mellan id-handlingen och innehavaren och gör identitetskontroller betydligt mer tillförlitliga än enbart visuella bedömningar. Även om dagens identitetshandlingar har hög dokumentsäkerhet kan de fortfarande användas av personer som liknar innehavaren. Genom att möjliggöra biometrisk verifiering minskar risken för missbruk av identitetshandlingar och det blir svårare att förfälska handlingar, förutsatt att den som genomför kontrollen har rätt utrustning och behörighet.³¹

Mot denna bakgrund bedömer vi att det finns ett behov av att ge Migrationsverket möjlighet att ta fram biometriska uppgifter ur ett fotografi som finns synligt på en identitetshandling för att kontrollera uppgifterna mot sådana som myndigheten tar fram ur ett nytaget fotografi av den enskilde.

Det fotografi och de fingeravtryck som tagits samt de biometriska uppgifter som tagits fram vid kontrollen av identitet i samband med registreringen ska omedelbart förstöras efter identitetskontrollen om de inte ska lagras, vilket vi återkommer till i avsnitt 6.7 som behandlar frågan om lagring av uppgifterna.

²⁹ SOU 2024:80, s. 458.

³⁰ SOU 2025:75, s. 420.

³¹ Jfr SOU 2019:14, *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation*, s. 292.

Särskilda hänsyn när det gäller barn

Förslag

Barn under sex år ska undantas från skyldigheten att lämna fingeravtryck.

När det gäller barn behöver särskilda hänsyn tas till de rättigheter och principer som följer av barnkonventionen (se avsnitt 3.6). En möjlighet för Migrationsverket att ta upp fingeravtryck kan innebära negativa konsekvenser för barn. Det utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp och ett intrång i den personliga integriteten. Det kan också verka skrämmande för barn att få sina fingeravtryck tagna. Barnets bästa är det som i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn och barn ska skyddas från godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv (artikel 3 och 16 i barnkonventionen). Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet föreslår en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen. I dag får fingeravtryck tas med stöd av den bestämmelsen från den som har fyllt 14 år. En möjlighet att ta upp fingeravtryck från den som är yngre än 14 år förväntas öka möjligheterna att identifiera barn som avvikit under processen i Sverige eller som lever i utsatthet, i kriminalitet eller som har fallit offer för människohandel, t.ex. genom att det kommer att kunna upptäckas att barnet tidigare sökt uppehållstillstånd i Sverige. Det är positivt ur ett barnrättsperspektiv.³² Enligt vår bedömning gör de skyddsaspekter som Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet belyser i SOU 2024:80 sig gällande även vid registrering av EES-medborgare. Vidare bör en utgångspunkt vara att åldersgränserna för när fingeravtryck får tas upp så långt möjligt ska vara enhetliga i utlänningslagen. Gränsen för när fingeravtryck får tas upp från underåriga varierar såväl i svensk utlänningsrätt som i de EU-rättsakter som reglerar upptagning av fingeravtryck. I de flesta fall gäller dock en åldersgräns om sex år. Detta är även den nedre åldersgräns som gäller enligt id-kortförordningen, vid lagring av biometriska uppgifter i ett lagringsmedium på ett registreringsbevis (artikel 6 och 3.7). Eftersom id-kortförordningen reglerar insamling av fingeravtryck som görs för att utfärda registreringsbevis, bör led-

³² SOU 2024:80, s. 492.

ning i frågan om en nedre åldersgräns för insamling av fingeravtryck för identitetskontroll kunna ges från id-kortförordningen. Med hänsyn till det sagda bedömer vi att åldersgränsen för att ta fingeravtryck för verifiering av EES-medborgares identitet bör bestämmas till sex år.

6.6.3 Det saknas behov av ny dataskyddsreglering för insamling och kontroll av de biometriska uppgifterna

Bedömning

Den behandling av känsliga personuppgifter som föreslås har stöd i utlänningsdatalagen. Inga författningsändringar i dataskyddsregleringen behövs.

Behandling av känsliga personuppgifter regleras i dag i 14 § utlänningsdatalagen. Uppgifterna får behandlas, bl.a. om det behövs för handläggning av ärenden om utlänningars vistelse i Sverige (11 § punkten 1 och 2 § punkten 2) eller för fullgörande av en rättslig skyldighet att registrera eller på annat sätt dokumentera en personuppgift (11 § punkten 6). Behandlingen får dock endast ske om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen. Vårt förslag innebär en skyldighet för Migrationsverket att registrera EES-medborgares uppehållsrätt och enligt vår bedömning är behandlingen av biometriska uppgifter absolut nödvändig för detta syfte. Eftersom vårt förslag innebär att behandling av biometriska uppgifter kommer att omfattas av Migrationsverkets handläggning av ärenden om utlänningars vistelse i Sverige och för fullgörande av en rättslig skyldighet att registrera en personuppgift, är behandlingen av de känsliga personuppgifterna tillåten enligt 14 § utlänningsdatalagen. Några ytterligare bestämmelser i utlänningsdatalagen om behandlingen av fotografier, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa behövs därför inte.

6.7 Lagring av fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa

6.7.1 Lagring i ett lagringsmedium

Bedömning

Av hänsyn till skyddet för den personliga integriteten är det inte motiverat att lagra fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa i ett lagringsmedium. En sådan lagring skulle inte vara nödvändig i förhållande till det eftersträvarade syftet och är därför inte en proportionerlig användning av känsliga personuppgifter.

Av principen om uppgiftsminimering i artikel 5 i dataskyddsförordningen framgår att insamling och användning av personuppgifter ska vara adekvat, relevant och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka uppgifterna behandlas. I sammanhanget är värt att notera vad kommissionen uttalade i sin kommentar till förslaget om att införa det registreringsförfarande som nu är i fråga. Enligt kommissionen måste användningen av ett registreringsbevis vara till någon nytta för unionsmedborgaren och får inte medföra onödiga administrativa kostnader ens för medlemsstaterna själva³³. Ytterligare en relevant faktor är det omedelbarhetskrav som finns för utfärdandet av registreringsbeviset, vilket vi redogjort för i avsnitt 5.8.3.

En förutsättning för att få röra sig fritt och vistas i ett EES-land är att EES-medborgaren har ett giltigt pass eller id-kort. Som vi redogjort för ovan (avsnitt 6.5), ska sådana identitetshandlingar genom harmonisering alltid vara försedda med biometriska uppgifter i ett lagringsmedium. Vi bedömer därför att det inte tillför något mervärde, varken för EES-medborgaren som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet, eller för svenska myndigheter, att lagra biometriska underlag i ett lagringsmedium.

Med beaktande av principerna om proportionalitet, nödvändighet och uppgiftsminimering kan det enligt vår bedömning inte anses motiverat att lagra fotografi, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa i ett lagringsmedium på registreringsbeviset. Vi bedömer att en sådan lagring inte är nödvändig för att uppnå det

³³ KOM (2001) 257 slutlig av den 23 maj 2001, s. 12.

övergripande syftet med registrering av EES-medborgare – att öka förutsättningarna för en individuell utlänningskontroll. Mot bakgrund av detta bör fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa inte lagras i ett lagringsmedium.

6.7.2 Lagring i ett register

Syftet med lagring i ett centralt register

I avsnitt 6.6.1 har vi redogjort för de problem som finns beträffande bl.a. identitetsbedrägerier och att dessa föranleder ett behov av att identitetskontrollen som görs av EES-medborgare är tillräckligt säker. Ett sätt att göra identitetskontrollen säkrare är att låta biometriska underlag och biometriska uppgifter lagras i ett register. På så sätt skulle det vara möjligt att kontrollera att en EES-medborgare som ska registreras inte redan är registrerad under någon annan identitet. Syftet med lagringen skulle således vara att motverka att en och samma fysiska person är registrerad under flera olika identiteter. Behovet av lagringen är en följd av det missbruk av identiteter som förekommer bland individer som uppger sig vara EES-medborgare.

Särskilda risker med lagring i ett centralt register

I svensk lagstiftning är möjligheterna att lagra, dela och söka på biometrisk information mer begränsade för verksamheter utanför direkt brottsbekämpning, jämfört med det som faller inom sådan verksamhet. Detta gäller särskilt om det innebär en systematisk insamling av biometriska uppgifter avseende personer som inte står under direkt misstanke för brott. Det finns då en risk att ett lagstöd för att lagra, dela och söka på biometriska uppgifter för identitetskontroll kan stå i strid med artiklarna 7 (respekt för privat- och familjelivet) och 8 (skydd av personuppgifter) i EU:s rättighetsstadga samt artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) i Europakonventionen.

Det finns även en risk för att en systematisk insamling av biometriska uppgifter ökar tillgången till och därmed risken för att uppgifterna sprids, t.ex. vid hackerattacker. Om biometriska upp-

gifter sprids kan mer avancerade och svårupptäckta identitetsstölder möjliggöras. Dessa risker förklarar varför biometriska uppgifter har ett särskilt starkt skydd i dataskyddhänseende.

Lagring av identifieringsuppgifter och biometriska uppgifter i centrala databaser innebär en hög risk för intrång, eftersom sådana databaser har ett högt angreppsvärde – det vill säga att de är särskilt attraktiva mål för obehöriga aktörer. Ett konfidentialitetsbrott i en sådan databas kan leda till att hela datamängden blir åtkomlig. Följden av en eventuell incident när det gäller mallarna för ansiktsgenkänning och tillhörande identifieringsuppgifter kan bli att obehörig eller olaglig identifiering av de registrerade i andra miljöer möjliggörs. Det kan också, beroende på vilka metoder för biometrisk identifiering som används, medföra att annan säker användning av mallarna för ansiktsgenkänning som kännetecken hotas. I sådana fall kan inte konsekvenserna av incidenten minimeras, till skillnad från när det gäller andra typer av åtkomstuppgifter (t.ex. ett användarnamn eller lösenord) som kan ändras.³⁴

Under framtagandet av den nu gällande id-kortförordningen riktade europeiska datatillsynsmannen (EDPS) viss kritik mot kommissionens förslag. EDPS uttryckte i ett yttrande av den 13 september 2024 bl.a. oro för att regleringen i artikel 10.3 inte skulle förhindra att databaser med biometriska uppgifter införs på nationell nivå eller på EU-nivå. I yttrandet betonades att sådana databaser ska möta krav på strikt nödvändighet och proportionality samt att databaser som innehåller biometriska uppgifter skulle medföra risker för missbruk och vara signifikant sårbara vid dataintrång, t.ex. vid en cyberattack.

Id-kortförordningen antogs av rådet den 12 juni 2025 med vissa justeringar avseende artikel 10.3 i förhållande till kommissionens förslag. Genom ett tillägg tydliggjordes att lagring för andra syften än personalisering av identitetskort eller uppehållshandlingar kan vara tillåtet endast om det är förenligt med dataskyddslagstiftningen.

³⁴ Europeiska dataskyddsstyrelsens yttrande 11/2024 om användningen av ansiktsgenkänning för att effektivisera passagerarflödet på flygplatser antaget den 23 maj 2024, s. 31, punkt 69.

De biometriska underlagen och uppgifterna bör inte lagras i något register

Bedömning

Fingeravtryck och fotografier som tagits upp för identitetskontrollen inför registrering av EES-medborgare bör inte lagras i något register.

I principen om lagringsminimering ligger att lagringstiden i sig är en faktor som inverkar på avvägningen. Ju kortare tider uppgifterna lagras, desto mindre är de risker som följer av personuppgiftsincidenter. För att genom lagring i ett register inom ramen för registreringsförfarandet kunna använda de biometriska uppgifterna som inhämtas i samband med registreringen till att motverka att en person registrerar sig flera gånger under olika identiteter skulle uppgifterna behöva lagras under flera år – en förhållandevis lång tid i sammanhanget. Med tanke på de höga risker som följer med en sådan behandling måste höga krav ställas på den förväntade nyttan med behandlingen. Till detta kommer att uppgifter skulle behöva lagras avseende ett stort antal personer. Kraven för att få lagra uppgifterna bör därför ställas högt, även med hänsyn till principen om uppgiftsminimering.

Vidare bör hänsyn tas till det yttrande som EDPS har lämnat avseende id-kortförordningen, eftersom förordningen reglerar utformningen av registreringsbevis för EES-medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet. EDPS är i yttrandet kritisk till att de biometriska uppgifter som samlas in med stöd av id-kortförordningen skulle kunna användas för att inrätta eller underhålla databaser för lagring av uppgifterna. Detta talar, enligt vår mening, mot att biometriska uppgifter som samlats in för att kunna identifiera de EES-medborgare som registrerar sin uppehållsrätt ska lagras i ett register. Om biometriska uppgifter som samlas in i syfte att utfärda registreringsbevis inte är bör lagras i ett register, bör inte heller biometriska underlag eller uppgifter som samlas in för identitetskontrollen i samband med registreringen av uppehållsrätten lagras. Av EU-domstolens praxis framgår att inskränkningar i rättigheterna enligt artikel 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga endast får göras under förutsättningar att de är proportionerliga och strängt nöd-

vändiga.³⁵ EU-domstolen har avseende annan datalagring, som också innebär ett intrång i artikel 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga, framhållt att en generell och odifferentierad lagring i syfte att bekämpa grov brottslighet och för att förbygga allvarliga hot mot den allmänna säkerheten inte är förenlig med EU-rätten.³⁶ Domstolen klargjorde i samband med det att inte ens medlemsstaternas positiva skyldigheter att införa bestämmelser som möjliggör en effektiv bekämpning av brott kan motivera så allvarliga ingrepp i de grundläggande rättigheterna som en lagstiftning om lagring av praktiskt taget hela befolkningens trafik- och lokaliseringssuppgifter innebär, utan att det finns ett, åtminstone indirekt, samband mellan de berörda personerna och det eftersträlvade målet.³⁷

När det gäller registrering av EES-medborgare bedömer vi att intresset av att få lagra biometriska underlag och biometriska uppgifter i ett centralt register inte är lika angeläget som i folkbokföringsverksamhet eller vid ansökan om uppehållstillstånd. Den identitetskontroll som Skatteverket gör inom ramen för folkbokföringsverksamheten ska säkerställa korrekta grundidentiteter. Genom uppgifter från folkbokföringsdatabasen får hela samhället tillgång till uppgifter om befolkningen och personer med samordningsnummer. Uppgifter från folkbokföringsdatabasen sprids till myndigheter och övriga delar av samhället. Behovet av att kunna lagra biometriska underlag och biometriska uppgifter får enligt vår mening antas vara större inom folkbokföringsverksamheten än vid registrering av uppehållsrätt. Detsamma får antas gälla även vid ansökningar om uppehållstillstånd, eftersom det i många fall finns svårigheter för tredjelandsmedborgare att klarlägga sin identitet. Avvägningen mellan samhällsintresset av säkra identitetskontroller å ena sidan och den personliga integriteten å andra sidan blir således annorlunda för den registrering som vi nu behandlar. Detta innebär att det inte nödvändigtvis behöver vara motiverat att lagra biometriska underlag och biometriska uppgifter avseende EES-medborgare inom registreringsförfarandet, även om det skulle vara motiverat vid folkbokföring, tilldelning av samordningsnummer eller ansökan om uppehållstillstånd.

³⁵ Dom C-511/18, C-512/18 och C-520/18 samt dom C-140/20.

³⁶ Se t.ex. Dom C-511/18, C-512/18 och C-520/18, punkt 141.

³⁷ Dom C-511/18, C-512/18 och C-520/18, punkt 145 och dom C-140/20, punkt 95.

Förutsättningarna för att uppehållsrätten ska registreras är att EES-medborgaren visar upp ett giltigt pass eller en id-handling, vars äkthet och tillhörighet kan verifieras samt att personen kan bevisa att övriga förutsättningar för uppehållsrätt är uppfyllda. För kunna uppfylla detta ändamål bör det vara tillräckligt att en jämförelse görs mellan de biometriska uppgifter som kan tas fram från identitetshandlingen och personen som säger sig vara innehavare av handlingen. Enligt den ordning som vi föreslår ska det vid varje registreringstillfälle göras en identitetskontroll med hjälp av biometriska uppgifter. En sådan kontroll möjliggör enligt vår mening att myndigheten med tillräcklig säkerhet kan verifiera att den som ansöker om registrering av sin uppehållsrätt också i själva verket är EES-medborgare.

Ytterligare ett syfte med att återinföra ett registreringsförfarande är att kunna föra statistik över hur många EES-medborgare som vistas i landet. För att detta syfte ska kunna uppfyllas får det anses självklart att en person inte ska kunna registreras flera gånger under olika identiteter, eftersom statistiken i sådant fall blir missvisande. Vi bedömer dock att intresset av korrekta statistiska uppgifter inte är tillräckligt starkt för att i sig kunna motivera ett sådant intrång i den personliga integriteten som det skulle innebära att lagra biometriska uppgifter för ett relativt stort antal individer i ett centralt register.

Utifrån den avvägning som redogjorts för ovan, bedömer vi sammanfattningsvis att intresset av att lagra biometriska underlag och uppgifter i ett centralt register inte kan anses större än den begränsning av den personliga integriteten som lagringen skulle innebära. Det är därför inte motiverat att lagra biometriska underlag eller biometriska uppgifter i ett centralt register.

De biometriska underlagen och uppgifterna ska förstöras

Förslag

Det fotografi och de fingeravtryck som tagits i samband med identitetskontrollen, samt de biometriska uppgifter som tagits fram ur dem, ska förstöras omedelbart efter kontrollen.

Vi har ovan gjort bedömningen att fotografi och fingeravtryck får tas vid en identitetskontroll som görs i samband med registreringen. Ur dessa biometriska underlag behöver biometriska uppgifter tas fram för att kunna göra en jämförelse mellan de uppgifter som finns i identitetshandlingen och personen som visar upp handlingen. Vi har även bedömt att de biometriska underlag som tas upp vid identitetskontrollen och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa inte bör lagras – varken lokalt i ett lagringsmedium eller centralt i ett register. Detta innebär att det fotografi och de fingeravtryck som tagits vid identitetskontrollen och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska förstöras omedelbart efter att kontrollen har genomförts. Detta ska regleras i samma bestämmelse i utlänningslagen som reglerar förutsättningarna för upptagning och kontroll av biometriska uppgifter.

6.8 Personuppgiftsbehandling och proportionalitet

6.8.1 Ökad och ny behandling av känsliga personuppgifter

Bedömning

Vårt förslag kommer att innebära ökad personuppgiftsbehandling och nya möjligheter till behandling av känsliga personuppgifter i form av fotografier och fingeravtryck. Behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Behovet av insamling och kontroll av biometriska uppgifter för att verifiera identiteten av EES-medborgare som registreras står i proportion till den inskränkning av personlig integritet som förslaget innebär.

Undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen är därför tillämpligt.

I en integritetsanalys ingår att göra en slutlig proportionalitets- och nödvändighetsbedömning.³⁸

Fingeravtryck och fotografier används redan i dag i stor utsträckning i utlänningsärenden för att motverka risker för identitetsbedrä-

³⁸ Se Integritetsskyddsmyndigheten, *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete*, dnr IMY-2024-15399, s. 7.

gerier och säkerställa kontrollen över vilka som vistas i Sverige. Vårt förslag innebär att känsliga personuppgifter i form fotografier och fingeravtryck kommer att kunna tas upp i fler situationer än i dag. Migrationsverket ska också få använda sig av biometriska uppgifter för verifiering av en EES-medborgares identitet, vilket innebär en ny möjlighet att använda sig av biometriska uppgifter. Förutsättningarna för att denna behandling ska vara tillåten framgår av avsnitt 6.2.

I tidigare lagstiftningsärenden har bedömningen gjorts att behandlingen av fingeravtryck och fotografier i Migrationsverkets verksamhet är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och att förutsättningarna även i övrigt för att tillämpa undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen är uppfyllda.³⁹

Den föreslagna insamlingen av biometriska underlag avgränsas till att göra en säker identitetskontroll vid ansökan om registrering av uppehållsrätt. Vi bedömer att vårt förslag syftar till att uppfylla ett viktigt allmänt intresse, genom att det bidrar till en ökad kännedom om vilka personer som vistas i landet och med vilken rätt. Förslaget har utformats på ett sätt som innebär så litet intrång i den personliga integriteten som möjligt. Det innefattar inte en möjlighet att vidarebehandla uppgifter för andra ändamål eller att lagra uppgifterna, varken i ett lagringsmedium eller i ett register.

Det finns inga andra sätt som är lika säkra när det gäller att kontrollera att den som ansöker om registrering är EES-medborgare än genom en jämförelse mellan personens biometriska kännetecken och de som finns lagrade i identitetshandlingen. Vi kan därför inte se några andra möjligheter att uppnå det eftersträvade syftet på ett sätt som innebär att fingeravtryck och fotografier inte behöver behandlas. Vi bedömer sammanfattningsvis att behovet av insamling och kontroll av biometriska uppgifter för att verifiera identiteten av EES-medborgare som registreras står i proportion till den inskränkning av personlig integritet som förslaget innebär.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi att undantaget i artikel 9.2 g är tillämpligt, så som vårt förslag är utformat.

³⁹ Prop. 2017/18:254, *Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning*, s. 35, prop. 2020/21:159, *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten*, s. 22 och prop. 2021/22:81, *Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem*, s. 52.

6.8.2 De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen

Bedömning

Förslaget om möjligheter att behandla uppgifter om fotografi och fingeravtryck syftar till att minska riskerna för identitetsmissbruk i ärenden om uppehållsrätt och säkerställa kontrollen över vilka som vistas i Sverige.

Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får senare inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Vårt förslag om möjligheter att behandla uppgifter om fotografi och fingeravtryck syftar till att minska riskerna för identitetsmissbruk i ärenden om uppehållsrätt. Förslaget syftar också till att säkerställa kontroll över vilka personer som befinner sig i Sverige. Genom förslaget ökar förutsättningarna för att upptäcka personer som vilseleder myndigheterna och förutsättningarna för materiellt riktiga beslut.

När biometriska underlag tas upp och används på så sätt som vi föreslår sker det i syfte att kontrollera EES-medborgarens identitet och att skapa förutsättningar för en korrekt bedömning av utlänningsens rätt att vistas i Sverige.

Typiskt sett innebär personuppgiftsbehandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda stora integritetsrisker. Behandlingen som vi föreslår innebär enligt vår bedömning en mycket liten risk för övervakning eller kartläggning av personer. Uppgifterna kommer inte att lagras i något register och användningen av uppgifterna är avgränsad till de situationer där det bedömts nödvändigt och proportionerligt.

Vi har gjort bedömningen att den föreslagna behandlingen är nödvändig av hänsyn till intresset att kunna kontrollera vem som uppehåller sig i Sverige. Detta är ett viktigt ändamål av allmänt intresse som syftar till att säkerställa den grundläggande principen om reglerad invandring samt statens kontroll över att de som befinner sig i landet har rätt att göra det. Detta får anses vara viktiga mål av generellt allmänt intresse i enlighet med artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

6.8.3 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Bedömning

Behandlingen av fingeravtryck och fotografier har stöd i utlänningsdatalagen och i de förslag om ändring i utlänningslagen som vi lämnar.

Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse. Behandling får även ske med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen ska grunden för den behandling som avses i 6.1 c och 6.1 e fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt.

Som vi tidigare redogjort för i avsnitt 6.6.3, har den behandling av känsliga personuppgifter som vi föreslår stöd i 14 § utlänningsdatalagen. Några ytterligare bestämmelser i utlänningsdatalagen om behandlingen av fotografier och fingeravtryck behövs därför inte.

Vi föreslår lagstiftning som ger ökade möjligheter att behandla biometriska uppgifter. Förutsättningarna för insamling och användning av uppgifterna anges i de materiella bestämmelser som vi föreslår. Bestämmelserna är specifika, både vad avser i vilka situationer uppgifter får tas upp och från vem, liksom hur de får användas samt att de därefter ska förstöras. Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen blir därmed tydlig och precis och tillämpningen förutsägbar, i enlighet med skäl 41 i dataskyddsförordningen. Vi kommer i nästkommande avsnitt att redogöra för varför den personuppgiftsbehandling som sker med stöd av de rättsliga grunderna är nödvändig och proportionerlig. Vårt förslag syftar till att minska förutsättningarna för identitetsmissbruk och stärka kontrollen över vem som befinner sig i Sverige. Förslagen syftar också till att öka förutsättningarna för materiellt riktiga beslut. Detta är viktiga mål av generellt allmänt intresse. De föreslagna bestämmelserna i utlänningslagen uppfyller därmed kraven på utformningen av en rättslig grund i artikel 6.3.

6.8.4 Samlad bedömning

Bedömning

Det intrång i den personliga integriteten som följer av utredningens förslag är nödvändigt och proportionerligt.

Enligt våra utredningsdirektiv är det viktigt att EES-medborgares identitet kontrolleras inom ramen för registreringsförfarandet, för att undvika att oriktiga uppgifter registreras. Användningen av biometriska uppgifter kan vara betydelsefull vid identitetskontroller och är en effektiv metod för kontroll av en handlings äkthet samt av att handlingen tillhör en viss person. Det finns konkreta risker för missbruk av identiteter i utlänningsärenden. Identitetsmissbruk leder till allvarliga konsekvenser, vilket framgår av avsnitt 6.6.1. Användningen av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden är ett viktigt verktyg i motverkandet av identitetsmissbruk samt i kontrollen över vilka som vistas i Sverige. Att så är fallet illustreras av de redan befintliga och omfattande möjligheterna till behandling av sådana uppgifter genom utlänningslagen och de EU-gemensamma informationssystemen. Behandlingen av biometriska uppgifter innebär dock också risker för de registrerades integritet.

Behandling av fotografier, 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 vårt arbete är därför att beakta det grundläggande skyddet för såväl den kroppsliga som den personliga integriteten samt bestämmelser om dataskydd.

Vårt förslag syftar till att minska sådana risker för identitetsmissbruk och säkerhetsrisker som inte åtgärdas genom befintliga och föreslagna möjligheter att behandla fotografier och fingeravtryck. Detta är en viktig del i den individuella utlänningskontrollen.

Förslaget om nya möjligheter att ta och kontrollera fotografier och fingeravtryck är avgränsat till att omfatta sådana EES-medborgare som behöver uppfylla förutsättningarna för uppehållsrätt för att få vistas här. Det är med andra ord en avgränsad grupp personer där korrekta identitetsuppgifter är av avgörande betydelse för bedömningen av rätten att vistas i Sverige.

Sammanfattningsvis svarar vårt förslag om ökade möjligheter att behandla biometriska uppgifter mot angelägna intressen. Förslaget har utformats på ett sätt som innebär så litet intrång i den personliga integriteten som möjligt. Det integritetsintrång som trots allt följer av vårt förslag är proportionerligt och acceptabelt i förhållande till det behov som föranleder åtgärderna.

6.9 Frågor om informationsutbyte, sekretess och gallring

Enligt våra direktiv är en viktig utgångspunkt för vårt arbete att beakta bestämmelser om sekretess. Vi ska även ta ställning till om 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.

Vi har ovan gjort bedömningen att fingeravtryck och fotografier samt de biometriska uppgifter som har tagits fram ur dessa omedelbart ska förstöras när identitetskontrollen har genomförts. Eftersom uppgifterna inte ska lagras, har vi avgränsat betänkandet till att inte behandla frågor om informationsutbyte av biometriska uppgifter med andra myndigheter. Frågan om informationsutbyte avseende andra uppgifter än biometriska behandlas i kapitel 7.

Genom att de biometriska underlagen och de biometriska uppgifterna omedelbart förstörs efter kontrollen blir de inte allmänna handlingar och frågor om sekretess blir följaktligen inte aktuella.⁴⁰ Eftersom de biometriska underlagen och de biometriska uppgifterna omedelbart förstörs efter kontrollen finner vi inte heller någon anledning ta ställning till om några särskilda gallringsföreskrifter behövs för dessa uppgifter, t.ex. i utlänningsdataförordningen.

⁴⁰ Prop. 2021/22:217, s. 55 f. och prop. 2021/22:276, s. 74 f.

7 Sanktioner, kontroll och uppdatering av register

7.1 Inledning

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. Enligt våra utredningsdirektiv är det viktigt att rörlighetsdirektivets möjligheter till sanktioner övervägs. Vi har därför fått i uppdrag att analysera och föreslå vilka sanktioner som bör följa på en underlåtelse att följa registreringsskyldigheten samt att analysera i vilken utsträckning som kontroll av om registreringsskyldigheten har följts är möjlig enligt EU-rätten.

Rörlighetsdirektivet tillåter inte systematiska kontroller av om EES-medborgare har uppehållsrätt, vilket begränsar möjligheterna att kunna hålla uppgifterna om registrerade EES-medborgare uppdaterade. För att så långt som möjligt kunna följa hur många EES-medborgare med uppehållsrätt som vistas i landet, har vi fått i uppdrag att ta ställning till i vilken utsträckning och på vilket sätt som uppgifter om registrerade EES-medborgare kan hållas uppdaterade.

Vår bedömning är att en förutsättning för kontroll av registreringsskyldigheten och uppdatering av registret är att Migrationsverket har tillgång till relevant information. Ett sätt att uppnå detta är genom informationsutbyte med andra myndigheter som på olika sätt kommer i kontakt med EES-medborgare. Även andra myndigheter än den som ansvarar för registreringsförfarandet kan tänkas ha behov av information om EES-medborgare i sin verksamhet. I detta kapitel utreder vi därför vilka möjligheter som skulle kunna finnas för Migrationsverket att få tillgång till relevant information

från andra myndigheter och förutsättningar för att andra myndigheter ska kunna få tillgång till uppgifter hos Migrationsverket.

7.2 Sanktioner för underlåtelse att registrera sig

7.2.1 Sanktionsmöjligheter enligt rörlighetsdirektivet

Artikel 8.2 i rörlighetsdirektivet tillåter att den som underlåter att uppfylla registreringskyldigheten åläggs proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner. I artikel 36 anges vidare att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som antas i enlighet med rörlighetsdirektivet. I motiven till rörlighetsdirektivet angav kommissionen att sanktionerna ska vara jämförbara med de sanktioner som medlemsstaterna tillämpar på sina egna medborgare för mindre allvarliga lagöverträdelser och att bestämmelsen har utformats med hänsyn till EG-domstolens praxis på området (målen C-265/88, Messner, och C-24/97, kommissionen mot Tyskland).¹

Under parlamentets behandling av rörlighetsdirektivet föreslogs att bestämmelsen i artikel 36 om sanktioner skulle utformas på så sätt att den uttryckligen skulle ange att sanktionerna endast bör vara administrativa.² Rådet valde dock att inte ändra bestämmelsen enligt parlamentets förslag, eftersom rådet ansåg att det ska överlåtas till varje medlemsland att själv besluta om vilka sanktioner som ska gälla, i enlighet med deras egna nationella lagar.³

Enligt EU-domstolens praxis kan en överträdelse av gemenskapsrätten uppstå om de administrativa formaliteterna är sådana att de begränsar den fria rörligheten. En sådan överträdelse föreligger bl.a. om de sanktioner som följer av underlåtenheten att uppfylla en administrativ skyldighet inte står i proportion till överträdelsens svårighetsgrad. De nationella myndigheterna kan visserligen straffa underlåtenheten att iaktta sådana bestämmelser med sanktioner som är jämförbara med sådana som tillämpas vid mindre allvarliga överträdelser som begås av de egna medborgarna. Det är dock inte tillåtet att föreskriva en sanktion som är så oproportionerlig att den

¹ KOM (2001) 257 slutlig av den 23 maj 2001, s. 25.

² Europaparlamentets betänkande A5-0009/2003 och Gemensam ståndpunkt (EG) nr 6/2004 antagen av rådet den 5 december 2003, ändringsförslag 33.

³ Gemensam ståndpunkt (EG) nr 6/2004 antagen av rådet den 5 december 2003, s. 26.

blir ett hinder för den fria rörligheten. Detta skulle särskilt vara fallet om en sådan sanktion innefattade fängelse.⁴

7.2.2 Vitesföreläggande

Förslag

Om det kan antas att en EES-medborgare är skyldig att registrera sig ska Migrationsverket få förelägga honom eller henne att fullgöra denna skyldighet. Migrationsverket ska även få förelägga EES-medborgaren att lämna in sådana uppgifter och handlingar som är nödvändiga för att registrering ska kunna ske. Föreläggandet ska få förenas med vite.

Som vi nämnt ovan tillåter artikel 8.2 i rörlighetsdirektivet att den som underlåter att uppfylla registreringsskyldigheten åläggs proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner. För att registrering ska kunna ske behöver EES-medborgaren visa upp handlingar som ger stöd för att förutsättningarna för uppehållsrätt är uppfyllda. I vissa fall behövs även uppgifter som inte framgår av handlingarna för att kunna registrera EES-medborgaren. Det kan alltså vara nödvändigt för Migrationsverket att begära in både handlingar och uppgifter. Mot denna bakgrund bedömer vi att den möjlighet till sanktioner som följer av artikel 8.2 i rörlighetsdirektivet omfattar även de handlingar och uppgifter som är nödvändiga för att registrering ska kunna ske. Vi föreslår därför att Migrationsverket ska få förelägga EES-medborgaren såväl att registrera sig som att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för registreringen.

Som redogjorts för i föregående avsnitt, ska de åtgärder som vidtas mot den som underlåter att registrera sig vara jämförbara med de sanktioner som medlemsstaterna tillämpar på sina egna medborgare för mindre allvarliga lagöverträdelser. Detta följer av såväl motiven till rörlighetsdirektivet som EU-domstolens praxis. Vidare måste åtgärderna vara icke-diskriminerande. En naturlig jämförelse bör därför vara de sanktioner som tillämpas på den som underlåter att

⁴ Dom Messner, C-265/88, EU:C:1989:632 samt dom C-118/75.

fullgöra sin anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen.⁵ Om det kan antas att en person är skyldig att göra anmälan enligt folkbokföringslagen, får Skatteverket förelägga honom eller henne att antingen göra en sådan anmälan eller lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för att fullgöra anmälningsskyldigheten (31 § folkbokföringslagen). Föreläggandet får förenas med vite (37 § folkbokföringslagen).

I samband med genomförandet av rörlighetsdirektivet infördes en bestämmelse som innebar en möjlighet för Migrationsverket att förelägga en EES-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem att fullgöra sin skyldighet att registrera sig eller att ansöka om uppehållskort om det kunde antas att han eller hon omfattades av denna skyldighet. Föreläggandet fick förenas med vite. När registreringsförfarandet togs bort, behölls möjligheten till föreläggande i 3 a kap. 11 § UtlL beträffande EES-medborgares familjemedlemmar som kan antas vara skyldiga att ansöka om uppehållskort. Möjligheten att förena föreläggandet med vite gäller fortfarande (3 a kap. 12 § första stycket UtlL).

Enligt vår bedömning, är det ett proportionerligt krav att ett föreläggande kan förenas med vite. Det framstår även som lämpligt att tillämpa samma sanktioner för utlänningar som inte uppfyller sin skyldighet att ansöka om uppehållskort, som för utlänningar som inte uppfyller sin registreringskyldighet.

Även om det har överlämnats till medlemsstaterna att besluta om möjliga sanktioner, ska EU-domstolens praxis vara vägledande. Enligt denna praxis har straffrättsliga sanktioner ansetts vara oproportionerliga.⁶ Med hänsyn till ovanstående bedömer vi att det inte är motiverat med några strängare sanktioner än föreläggande med vite.

Det framgår av 6 § lagen om viten att frågor om utdömande av viten prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Ansökan om utdömande görs hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets myndigheten är belägen. Migrationsverkets möjligheter att förelägga den enskilde att lämna uppgifter bör framgå av lag, lämpligen i samma bestämmelse som reglerar föreläggande avseende underlåtelse att ansöka om uppehållskort, dvs 3 a kap. 11 § UtlL. Även möjligheten att förena föreläggandet med vite bör regleras i lag. Som vi nämnt ovan, får ett före-

⁵ Prop. 2005/06:77, s. 120.

⁶ Se ovan under avsnitt 7.2.

läggande som utfärdas med stöd av 3 a kap. 11 § UtlL förenas med vite enligt 3 a kap. 12 § första stycket UtlL. Med den ändring av 3 a kap. 11 § UtlL som vi föreslår, kommer även registreringsskyldigheten att omfattas av Migrationsverkets möjlighet till vitesföreläggande genom hänvisningen i 3 a kap. 12 § UtlL. Några ytterligare författningsändringar avseende möjligheten att förena ett föreläggande med vite är därför inte nödvändiga.

Överprövning av vitesföreläggandet

Förslag

Ett föreläggande vid vite ska inte kunna överklagas. Vid prövningen av en ansökan om utdömande av vite bör även vitets lämplighet få bedömas. Förslaget kräver inga författningsändringar utöver den som redan föreslås i 3 a kap. 11 § utlänningslagen.

När bestämmelsen om vitesföreläggande avseende registreringsskyldigheten och skyldigheten att ansöka om uppehållskort infördes vid genomförandet av rörlighetsdirektivet, bedömde regeringen att själva vitesföreläggandet inte skulle kunna överklagas. Detta motiverades av effektivitetsskäl. Regeringen ansåg dock att avsaknaden av klagorätt borde kompenseras genom att vitets lämplighet skulle kunna bedömas i samband med prövningen av en ansökan om utdömande av vitet. En sådan prövning borde enligt regeringen lämpligen göras i en migrationsdomstol.⁷ Utifrån regeringens överväganden infördes 3 a kap. 12 § i UtlL där det framgår att fråga om utdömande av vite får prövas av migrationsdomstol på ansökan av Migrationsverket, och att vitets lämplighet får bedömas i prövningen.

I samband med uppföljningen av rörlighetsdirektivets genomförande gjordes inga ändringar i bestämmelsen i 3 a kap. 12 § UtlL. Samtidigt infördes en möjlighet att överklaga Migrationsverkets beslut om uppehållsrätt i 14 kap. 5 b § UtlL. Bestämmelsens generella utformning kan ge intryck av att även vitesförelägganden som avser skyldigheten att ansöka om uppehållskort omfattas av överklaganderätten. Regeringen uttalade även att bestämmelsen i 14 kap.

⁷ Prop. 2005/06:77, s. 121.

5 b § UtL träffar alla beslut om uppehållsrätt, oavsett i vilket skede av processen de har fattats.⁸

Enligt vår mening är beslut om vitesföreläggande inte att anse som ett beslut som rör uppehållsrätt, eftersom det inte innefattar en fullständig prövning av om uppehållsrätt föreligger. Vi föreslår att ett föreläggande får utfärdas redan om det kan antas att EES-medborgaren har uppehållsrätt och därmed är skyldig att registrera sig. Som nyss nämnts gjordes dessutom inga ändringar i 3 a kap. 12 § UtL, om prövning av ett vitesföreläggandes lämplighet, trots införandet av den generella överklaganderätten i 14 kap. 5 b § UtL. Detta talar för att beslut om vitesförelägganden avseende ansökan om uppehållskort inte har varit avsedda att omfattas av den generella överklaganderätten i 14 kap. 5 b § UtL. Vi bedömer att det samma ska gälla för överklagande av vitesföreläggande avseende registreringskyldigheten. Det är därför inte nödvändigt att införa några uttryckliga undantag för att det vitesföreläggande som vi nu föreslår inte ska omfattas av överklaganderätten i 14 kap. 5 b § UtL. I stället bör vitets lämplighet kunna bedömas vid prövning av frågan om utdömande av vite. Med den ändring av 3 a kap. 11 § UtL som vi föreslår, kommer även viten avseende registreringskyldigheten att omfattas av 3 a kap. 12 § tredje stycket UtL. Några ytterligare författningsändringar avseende överprövning av vitesföreläggandet är därför inte nödvändiga.

7.3 Kontroll av registreringskyldigheten och uppdatering av registret

Ett register över EES-medborgare med uppehållsrätt 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 är relevanta för att på ett mer tillförlitligt sätt kunna följa hur många EES-medborgare med uppehållsrätt som vistas i landet vid en given tidpunkt. Andra uppgifter som har betydelse för registret är t.ex. om någon som har uppehållsrätt för studier har avslutat dessa eller att någon som har uppehållsrätt som arbetstagare inte längre har någon inkomst. Vidare kan ett förhållande som grundande en härledd uppehållsrätt ha upp-

⁸ Prop. 2013/14:81, s. 33.

hört, som t.ex. ett äktenskap. Att registret innehåller uppdaterade uppgifter är inte bara av betydelse för den statistiska uppföljningen, utan det skulle även ge registreringsförfarandet större legitimitet. Att registreringen inte har betydelse för uppehållsrätten i sig, och inte heller är kopplad till några förmåner, kan antas påverka EES-medborgares incitament att hålla sina registrerade uppgifter uppdaterade. Till detta kommer att rörlighetsdirektivet innehåller begränsningar som behöver beaktas när åtgärder för kontroll och uppdatering övervägs.

7.3.1 EU-rättsliga förutsättningar för kontroll av registreringsskyldigheten

Bedömning

Det är förenligt med EU-rätten att kontrollera om en EES-medborgare har uppfyllt sin registreringsskyldighet.

I samband med att det tidigare registreringsförfarandet infördes gjordes bedömningen att rörlighetsdirektivet tillåter allmänna kontroller av om EES-medborgare uppfyllt sin registreringsskyldighet. Regeringen gjorde vid den tidpunkten följande överväganden.

Av artikel 14.2 andra stycket framgår att medlemsstaten endast i särskilda fall, när det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare uppfyller direktivets krav enligt artiklarna 7, 12 och 13, får kontrollera att denne har uppehållsrätt i landet. Medlemsstaten får således inte skönsmässigt undersöka om en viss unionsmedborgare har uppehållsrätt. Däremot tycks det vara tillåtet att utföra generella kontroller av om unionsmedborgare har registrerat sig. Det förhållandet att registreringsskyldigheten enligt artikel 8 inte ingår i uppräknningen i artikel 14.2 andra stycket talar för denna slutsats. Samtidigt skall beaktas att det enligt artikel 26 inte får införas en skyldighet för unionsmedborgaren att på anmodan uppvisa registreringsbeviset, såvida inte motsvarande krav ställs på att svenska medborgare skall medföra identitetskort. Någon sådan skyldighet för svenska medborgare föreligger inte. Därmed är det inte aktuellt att införa krav på att unionsmedborgare alltid skall medföra registreringsbevis. Frågan är därför om det därav följer att unionsmedborgaren inte heller får tillfrågas om denne registrerat sig. Det förefaller härvid märkligt om det å ena sidan skulle vara tillåtet att införa ett registreringssystem, men det å andra sidan inte skulle finnas några reella möjligheter att upprätthålla systemet. Ändamålsskäl talar därför för att sådan kontroll är tillåten. Detta innebär att

en unionsmedborgare får tillfrågas om han eller hon registrerat sig och att svaret får kontrolleras mot registret, dock får man inte begära att få se registreringsbeviset och inte heller, utan närmare anledning, undersöka om den uppehållsrätt som föranlett registreringen fortfarande gäller.⁹

Vi delar de överväganden som regeringen gjorde vid införandet av det tidigare registreringsförfarandet. Något som ytterligare talar för att det är tillåtet att kontrollera om registreringsskyldigheten har uppfyllts, är det förhållandet att rörlighetsdirektivet möjliggör att sanktioner åläggs den som underlåter att uppfylla registrerings-skyldigheten (artikel 8.2). Om det ska vara praktiskt möjligt att utfärda ett föreläggande mot en EES-medborgare om att registrera sig, måste det vara möjligt att först kontrollera om han eller hon har registrerat sig. Först sedan Migrationsverket funnit att en EES-medborgare som antagligen omfattas av registreringsskyldigheten inte har registrerat sin uppehållsrätt, kan sanktioner bli aktuella. Även detta talar för att EU-rätten inte hindrar kontroll av om registreringsskyldigheten har följts. Frågan om hur dessa kontroller skulle kunna genomföras behandlades dock inte när det tidigare registreringsförfarandet infördes.

7.4 Generellt om informationsutbyte

7.4.1 Rättsliga utgångspunkter för informationsutbyte

Möjligheten att utbyta information är en viktig förutsättning för ett fungerande samarbete mellan myndigheter. Samtidigt är det viktigt att informationsutbytet står i rimlig proportion till skyddet för den personliga integriteten och att inte fler uppgifter än vad som är nödvändigt lämnas ut. Möjligheterna att lämna uppgifter mellan myndigheter är större när uppgifterna är offentliga än när de är sekretessbelagda. En myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Skyldigheten att lämna ut vissa uppgifter efter begäran får anses utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter. När sekretess gäller för en uppgift är

⁹ Prop. 2005/06:77, s. 102 f.

däremot huvudregeln att uppgiften inte får röjas. Detta gäller både i förhållande till enskilda och andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL).

Sekretessbestämmelser till skydd för enskilda i Migrationsverkets verksamhet finns som nämnts i avsnitt 5.9.1 i 37 kap. 1 § första stycket och 21 kap. 5 § OSL. Bestämmelserna om sekretess hos Migrationsverket kan innebära att uppgifter inte kan lämnas till andra myndigheter.

För att uppgifter för vilka sekretess gäller ska kunna bli tillgängliga för dessa myndigheter krävs författningsstöd i en sekretessbrytande regel. Sekretess hindrar inte att en myndighet lämnar ut uppgifter om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Sekretess hindrar inte heller att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda, den s.k. generalklausulen (10 kap. 27 § OSL). Utgångspunkten är dock att rutinmässigt utbyte av sekretessbelagda uppgifter ska regleras särskilt i författning.¹⁰ Viss sekretess har även undantagits från tillämpningsområdet för bestämmelsen. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL).

Sekretessbrytande uppgiftsskyldighet bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och om den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att säkerställa att den mottagande myndigheten ges tillgång till de uppgifter som behövs i dennas verksamhet. Om en myndighet enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet bryts därför sekretessen.

Det finns i dagsläget viss uppgiftsskyldighet i förhållande till Migrationsverket, för olika myndigheter och andra aktörer.

Den 1 december 2025 trädde en ny sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § OSL i kraft. Bestämmelsen möjliggör för myndigheter att under vissa förutsättningar lämna uppgifter om enskilda till andra myndigheter. I bestämmelsens förarbeten anges att syftet med införandet av en ny sekretessbrytande bestämmelse, är

¹⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

att myndigheternas prövning av om ett utlämnande kan ske ska förenklas och arbetet underlättas. I stället för att behöva navigera bland och tillämpa flera olika sekretessbrytande bestämmelser med skilda rekvisit och intresseavvägningar, kommer myndigheterna i många fall endast att behöva tillämpa en sekretessbrytande bestämmelse.¹¹

Tröskeln för utlämnande är förhållandevis låg. Det måste dock finnas någon omständighet som ger stöd för bedömningen att uppgiften behövs hos den mottagande myndigheten. Detta innebär inte att den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall behöver konstatera att behovet finns hos den mottagande myndigheten. Det är tillräckligt att en uppgift kan kopplas till ett konkret behov eller ett behov som typiskt sett kan förväntas finnas i mottagarens verksamhet och som överensstämmer med de syften som anges i bestämmelsen.¹² Det får förutsättas att en myndighet, vid tvekan om behovsrekvisitet är uppfyllt, tar en kontakt med den mottagande myndigheten för att klarlägga om uppgiften behövs för något av de syften som anges i bestämmelsen.¹³

Regeringen bedömde att den sekretessbrytande bestämmelsen är förenlig med dataskyddsförordningens krav som uppställs genom den s.k. finalitetsprincipen beträffande den personuppgiftsbehandling som sker i samband med informationsutbytet. Enligt regeringen utgör den sekretessbrytande bestämmelsen nämligen en nödvändig och proportionerlig åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som avses i bl.a. artikel 23.1. Ett utlämnande av uppgifter enligt bestämmelsen får därför ske även om det utgör en personuppgiftsbehandling för ändamål som är oförenliga med insamlingsändamålet.¹⁴

¹¹ Prop. 2024/25:180, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse*, s. 70.

¹² A. prop., s. 21.

¹³ A. prop., s. 22.

¹⁴ A. prop., s. 80.

7.4.2 Andra förslag om ökat informationsutbyte mellan myndigheter

Frågan om informationsutbyte mellan myndigheter, bl.a. Migrationsverket och andra myndigheter, har behandlats inom ramen för ett flertal olika utredningar. I detta avsnitt redogör vi för några sådana som vi anser är relevanta för vårt uppdrag.

Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter redovisade sitt slutbetänkande SOU 2025:45 den 25 april 2025.¹⁵ I utredningen föreslås att det ska införas en ny bestämmelse i OSL som ska komplettera 6 kap. 5 § i samma lag. Enligt den föreslagna bestämmelsen får en myndighet utan begäran lämna en uppgift till en annan myndighet, om uppgiften inte är sekretessbelagd och utlämnandet kan antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att skapa ett tydligt rättsligt stöd för myndigheterna att, när det finns skäl för det, lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter. Tröskeln för sådant utlämnande som är tillåtet enligt bestämmelsen är lågt satt.¹⁶ Utredningen om informationsutbyte har dock utgått från att i många fall kommer den faktiska tillämpningen av bestämmelsen sannolikt att föregås av något slags samverkan mellan de inblandade myndigheterna, i vart fall inför mer rutinmässiga utlämnanden.¹⁷

I SOU 2024:80 har Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet föreslagit att det ska införas en ny sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet i utlänningslagen. Uppgiftsskyldigheten ska inträda när det finns anledning för en myndighet att anta att en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige. Antagandet ska grunda sig på uppgifter som den utlämnande myndigheten förfogar över. Uppgifterna ska lämnas på eget initiativ, det vill säga utan en föregående begäran. De uppgifter som ska lämnas är utlänningens namn, födelsetid och medborgarskap, hans eller hennes personnummer, samordningsnummer eller liknande nummer, uppgifter om hans eller hennes adress eller liknande, kontaktuppgifter som telefonnummer eller e-postadress samt uppgift om myndigheten har tillgång till utländska handlingar såsom identitetshandlingar.

¹⁵ SOU 2025:45, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor*.

¹⁶ SOU 2025:45, s. 184–187.

¹⁷ SOU 2025:45, s. 188–189.

Myndigheten ska också lämna en redogörelse för de omständigheter som ligger till grund för myndighetens antagande att utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige. Uppgifterna ska lämnas till Polismyndigheten, som får lämna vidare uppgifter till Migrationsverket eller Säkerhetspolisen om uppgifterna hör till ett ärende som hanteras eller ska hanteras av någon av dessa myndigheter. Uppgiftsskyldigheten föreslås gälla för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Samtliga dessa myndigheter bedöms enligt Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet ha tillgång till uppgifter om utlännningar som inte har rätt att vistas i landet och bör kunna uppmärksamma när sådana uppgifter förekommer i deras verksamhet.¹⁸

Parallellt med andra utredningar om informationsutbyte har det pågått en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen. Inom ramen för denna tillsattes en utredning med uppdrag att undersöka möjligheterna att skapa en skärpt reglering med större möjligheter att avlägsna utlännningar ur landet på grund av brister i deras levnadssätt. Utredningen hade även i uppdrag att utreda möjligheterna att kunna återkalla uppehållstillstånd även av andra skäl än bristfälligt levnadssätt.¹⁹ Utredningen antog namnet Vandelsutredningen och redovisade sitt betänkande den 1 april 2025.²⁰ En del av Vandelsutredningens uppdrag var att kartlägga Migrationsverkets behov av utökad tillgång till uppgifter om utlännningar som finns hos andra myndigheter och aktörer samt att analysera och föreslå hur myndigheterna kan få tillgång till relevanta uppgifter om utlännningar. Vandelsutredningen bedömer att det finns behov av att olika aktörer i ökad omfattning lämnar uppgifter till Migrationsverket i syfte att förbättra förutsättningarna för verket att fatta korrekta beslut om avvisning och uppehållstillstånd. Enligt utredningens bedömning möjliggör den nya sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL ett effektivt informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter.²¹ Utredningen har även lagt fram ett eget förslag om att det ska införas en generell uppgiftsskyldighet i utlänningslagen för vissa aktörer i förhållande till Migrationsverket. Den aktör som anges i lagen ska på begäran av Mig-

¹⁸ SOU 2024:80, s. 25.

¹⁹ Dir. 2023:158.

²⁰ SOU 2025:33, *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd*.

²¹ SOU 2025:33, s. 488–491.

rationsverket lämna ut en uppgift, om den behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.²²

De redovisade utredningarna behandlas för närvarande inom Regeringskansliet.

7.5 Informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter

Flera myndigheter har tillgång till information som kan vara av relevans för frågan om en registrerad EES-medborgares uppehållsrätt. I detta avsnitt redogör vi för överväganden och förslag som bl.a. förutsätter ett ökat informationsutbyte med andra myndigheter. För att få en översiktlig bild av myndigheternas tillgång till relevant information har vi tagit del av andra utredningar där sådana frågor behandlas.²³ Vi har dessutom ställt frågor till de representanter i vår expertgrupp som arbetar vid Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Utöver det har vi haft kontakt med handläggare från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Universitets- och högskolerådet genom att vi har ställt frågor om vilka uppgifter myndigheterna normalt sett kan ha registrerade om EES-medborgare, samt om EES-medborgares uppehållsrätt är av betydelse för myndighetens handläggning. De svar vi har fått är inte uttömmande men vi har bedömt att de ändå kan läggas till grund för de slutsatser vi har kommit fram till i avsnittet.

Ett sätt att uppnå ett ökat informationsutbyte skulle kunna vara att införa en ny generell uppgiftsskyldighet för vissa aktörer i förhållande till Migrationsverket, för uppgifter av betydelse för registreringsförfarandet. För att en sådan reglering ska vara rättssäker och inte leda till en ohanterlig börda för myndigheter eller orimliga effekter för enskilda behövs dock en mer djupgående analys än vad som ryms inom ramen för den här utredningen. Det förutsätter en kartläggning av aktuella myndigheters uppdrag, tillgång till information samt befintliga regleringar, där även berörda aktörer tillfrågas hur de ställer sig till en sådan uppgiftsskyldighet. Utformningen av en generell sekretessbrytande bestämmelse innebär vidare svåra avvägningar mellan det allmänna intresset av att bryta sekretessen

²² SOU 2025:33, s. 755–757.

²³ SOU 2024:80, s. 184–213 och SOU 2025:33, s. 535–580.

och att upprätthålla förtroendet för myndigheter, skyddet för den personliga integriteten och andra rättssäkerhetsaspekter.

För att uppnå ett ökat informationsutbyte har vi i stället föreslagit en mer begränsad uppgiftsskyldighet. I avsnittet behandlas även möjligheterna till ett utökat informationsutbyte genom befintlig och föreslagen lagstiftning.

7.5.1 Några relevanta myndigheter

Polismyndigheten

Av förordningen (2022:1718) om instruktion för Polismyndigheten framgår att myndighetens huvudsakliga uppgifter och arbete framgår av polislagen (1984:387). I denna anges att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp (1 §). Till myndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat och utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (2 § polislagen). Polismyndigheten ansvarar för gränskontroll till och från Sverige samt annan utlänningskontroll (9 kap. UtL.)

Polismyndigheten kommer i kontakt med EES-medborgare i sin verksamhet. För att kontrollera om en utlänning har rätt att vistas i Sverige kan Polismyndigheten och vissa andra myndigheter genomföra inre utlänningskontroller. Genom sådana kontroller kan myndigheterna upptäcka personer som vistas olovligt i Sverige. En inre utlänningskontroll får endast vidtas om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll, se 9 kap. 9 § tredje stycket UtL.

Genom Polismyndighetens verksamhet får myndigheten tillgång till uppgifter som kan ha betydelse för Migrationsverkets registreringsförfarande. Det handlar framför allt om information om EES-medborgare som påträffas och kan antas vara registreringsskyldiga, vilket vi återkommer till i avsnitt 7.5.2.

Skatteverket

När det gäller Skatteverkets uppdrag framgår det av förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket att myndigheten ska fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas samt fastställa rättvisande taxeringsvärden på fastigheter (1 §). Vidare ska Skatteverket bl.a. ansvara för frågor om folkbokföring och personnamn samt utfärda identitetskort för folkbokförda i Sverige (2 och 3 §§). Skatteverket ska också förebygga och motverka ekonomisk brottslighet, medverka i brottsutredningar som rör vissa brott samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (6 §).

Skatteverket har tillgång till uppgifter om EES-medborgare. Det som ligger närmast till hands är uppgifter inom folkbokföringen om flytt till eller från Sverige. Personer som är folkbokförda är skyldiga att anmäla om de avser att flytta ut från Sverige (27 § folkbokföringslagen). När det gäller samordningsnummer ska en person med ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen anmäla ändringar av adressen till Skatteverket (4 kap. 2 § lagen om samordningsnummer). Utöver detta kan Skatteverket ha tillgång till information inom ramen för folkbokföringsverksamheten som kan ha betydelse för Migrationsverkets bedömning av EES-medborgares uppehållsrätt. Skatteverket kan t.ex. förfoga över uppgifter som framkommer i samband med bosättningsutredningar. Det kan handla om att Skatteverket anser att en person ska bedömas som bosatt i utlandet och därmed ska avregistreras från folkbokföringen.²⁴ Om en person med samordningsnummer t.ex. har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom har lämnat landet kan det leda till att samordningsnumret vilandeförklaras, under förutsättning att informationen når Skatteverket.²⁵ Uppgifter om avregistrering från folkbokföringen samt vilandeförklaring av samordningsnummer aviseras i förekommande fall till Migrationsverket genom aviseringstjänsten Navet.²⁶

Ytterligare information som Skatteverket kan ha tillgång till inom folkbokföringsverksamheten och som kan vara av betydelse för uppehållsrätten är familjeförhållanden som t.ex. civilstånd eller

²⁴ SOU 2025:33, s. 575.

²⁵ Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 99.

²⁶ Se Navet, Avisering av folkbokföringsuppgifter, Allmän beskrivning, version 4.3.

släktskap i rakt upp- eller nedstigande led. Både uppkomna och upphörda familjeförhållanden kan vara av betydelse för Migrationsverkets registrering av EES-medborgares uppehållsrätt.²⁷

Skatteverket har vidare en stor mängd information i beskattningsverksamheten om utlänningars förhållanden i Sverige.²⁸

Sammanfattningsvis kan det inom Skatteverkets olika verksamheter förekomma en mängd uppgifter som kan ha betydelse för Migrationsverkets registrering av EES-medborgares uppehållsrätt.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är en förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor. Enligt förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen ansvarar myndigheten för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i landet, utom i de delar där annat är särskilt föreskrivet (1 §). Myndigheten ska bl.a. verka för att tillgängliggöra information om lediga arbeten, effektivt sammanföra arbetssökande med arbetsgivare som söker arbetskraft och ge stöd och insatser när det är motiverat för att stärka arbetssökandes möjligheter att få arbete (2 §). I uppdraget ingår även att på olika sätt stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden (3 §).

Arbetsförmedlingen har information om en EES-medborgare som skriver in sig som arbetssökande, vilket skulle kunna påverka hans eller hennes uppehållsrätt som arbetstagare. Vid registrering av en arbetssökande EES-medborgare hos Arbetsförmedlingen dokumenteras hur identitetskontrollen gjorts, namn, kontaktuppgifter, personnummer och samordningsnummer i förekommande fall. Om samordningsnummer saknas ska en begäran om tilldelning göras. Medborgarskapet fastställs i samband med Arbetsförmedlingens identifiering av personen och utgör en grund för bedömningen av rätten att vistas och arbeta i Sverige. Uppgiften om medborgarskap är tillgänglig i myndighetens systemstöd.²⁹

För att en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska kunna göras krävs att individens identitet är verifierad, samordningsnumret är styrkt och att insatsen är motiverad utifrån individens behov, arbetsmarknadspolitiska bedömning samt den tid per-

²⁷ Jfr. SOU 2025:33, s. 479.

²⁸ SOU 2025:33, s. 575–579.

²⁹ Uppgifter från Arbetsförmedlingens representant 2025-10-10 och 2025-12-03.

sonen bedöms ha uppehållsrätt. En anvisning får inte sträcka sig längre än den bedömda perioden av uppehållsrätt. Upphållsrätten bedöms av Arbetsförmedlingen i enlighet med 3 a kap. 3 § UtL.³⁰

Arbetsförmedlingen har alltså tillgång till uppgifter om EES-medborgare som skulle kunna vara av intresse för Migrationsverket. Sådana uppgifter kan vara generell personinformation som t.ex. adress, eller uppgifter om identitet, men också uppgifter av betydelse för grunden för uppehållsrätt t.ex. kopplat till arbete.

Försäkringskassan

Försäkringskassans uppdrag beskrivs i förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta om och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för (1 §). Myndigheten ska också säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott (2 §).

Försäkringskassan har generell personinformation om EES-medborgare som finns tillgänglig genom myndighetens handläggningssystem. När en person ansöker om en förmån, och försäkringstillhörighet behöver utredas, kan Försäkringskassan få del av mer detaljerade uppgifter från personen. Det kan exempelvis vara uppgifter om datum för flytt till Sverige, avsikt med vistelsen m.m.³¹ Försäkringskassan har kännedom om när bosättningsbaserade förmåner dras in för en EES-medborgare, vilket kan indikera att hans eller hennes vistelse i Sverige har upphört. Likaså kan en indragen familjeförmån indikera att EES-medborgares familjeförhållanden har förändrats, vilket kan ha betydelse för uppehållsrätt som grundar sig på familjeanknytning.

Försäkringskassan har alltså tillgång till uppgifter som kan vara av betydelse för att hålla uppgifterna i Migrationsverkets register uppdaterade. Som nämnt ovan kan det vara såväl generell personinformation som omständigheter kopplade till grunden för uppehållsrätt.

³⁰ Uppgifter från Arbetsförmedlingens representant 2025-10-10.

³¹ Uppgifter från Försäkringskassans representant 2025-10-14.

Utbildningsinstitutioner

Även hos utbildningsinstitutioner, så som högskolor och universitet, kan det finnas uppgifter som kan ha betydelse för EES-medborgares uppehållsrätt. Om en EES-medborgare har blivit registrerad med uppehållsrätt på grund av studier och därefter avslutar eller avbryter sina studier innebär detta att uppehållsrätten upphör, om EES-medborgare inte uppfyller någon annan grund för uppehållsrätten.

Flera av de statliga lärosätena använder sig av systemet Ladok för sin studieadministration. Ladoksystemet består av flera gemensamt tillgängliggjorda uppgiftssamlingar som ägs tillsammans av olika universitet och högskolor genom ett konsortium. I Ladok lagras information om en student är befriad från studieavgiftsskyldighet på grund av medborgarskap i EU, EES eller Schweiz, permanent uppehållstillstånd eller andra anledningar.³² I Ladok finns ingen uppgift om vilket medborgarskap en person har, men det framgår vilka studenter som har befriats från studieavgift på grund av medborgarskap inom EES. För Migrationsverket skulle det kunna tänkas vara intressant med uppgifter om när studenter som tillhör denna kategori avslutar sina studier, eftersom studier kan utgöra en grund för uppehållsrätt.

7.5.2 Kontroll av EES-medborgare som påträffas av Polismyndigheten

Förslag

Om Polismyndigheten påträffar en EES-medborgare som kan antas ha vistats i Sverige i över tre månader ska Polismyndigheten få kontrollera om han eller hon har registrerat sig hos Migrationsverket.

Om kontrollen visar att EES-medborgaren inte har registrerat sig, ska Polismyndigheten informera Migrationsverket om detta och uppmana EES-medborgaren att ta kontakt med Migrationsverket.

³² Universitetskanslersämbetet, rapport 2023:22, s. 42.

Vid en inre utlänningskontroll där en EES-medborgare som vistats i Sverige i över tre månader påträffas, får denna inte anmodas att visa upp något registreringsbevis. Enligt vårt resonemang ovan får Polismyndigheten dock fråga om EES-medborgaren har registrerat sig. En sådan kontroll av om registreringsskyldigheten har uppfyllts är den som ligger närmast tillhands. Som tidigare redovisats finns möjligheten till inre utlänningskontroll redan reglerad i utlänningslagens nionde kapitel. Polismyndighetens inre utlänningskontroller blir således ett tillfälle att fånga upp vissa av de EES-medborgare som inte har uppfyllt sin skyldighet att registrera sig. Detta kan dock, som tidigare redogjorts för, bara göras om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

För EES-medborgare som påträffas vid andra tillfällen, så som arbetsplatsinspektioner, trafikkontroller, ordningsstörningar eller vid sedvanliga utredningsåtgärder saknas det i dag en reglering som möjliggör en kontroll av om EES-medborgarens uppehållsrätt har registrerats. Vi ser därför ett behov av att införa en ny bestämmelse som möjliggör för Polismyndigheten att vid dessa och andra liknande situationer kontrollera om registreringsskyldigheten har uppfyllts. På detta sätt fångas ytterligare EES-medborgare upp, vilket bör kunna leda till att fler registrerar sig och att registret hålls uppdaterat. Vid resor mellan länderna i Schengenområdet³³ genomförs som huvudregel inga gränskontroller.³⁴ Till följd av detta är det svårt för Polismyndigheten att utreda hur länge en EES-medborgare som påträffas har vistats i Sverige. Utgångspunkten måste dock vara att det är utlänningen som ska bevisa att vistelsen är laglig. Av den anledningen bör det vara tillräckligt att det kan antas att en EES-medborgare har vistats i Sverige i över tre månader för att den ska få tillfrågas om registreringen. Vi har ovan föreslagit att Migrationsverket får förelägga en EES-medborgare att registrera sig om det *kan antas* att han eller hon omfattas av registreringsskyldigheten (avsnitt 7.2.1). För att Polismyndighetens kontroll ska kunna omfatta alla som får föreläggas att registrera sig, behöver frågan kunna ställas till de EES-medborgare som kan antas ha vistats här i över tre månader.

³³ Schengenområdet omfattar samtliga EU-medlemsstater utom Cypern och Irland. Därutöver deltar EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein samt Schweiz i Schengensamarbetet.

³⁴ <https://polisen.se/lagar-och-regler/resa-till-fran-sverige/euees-medborgare/#InomEU> hämtad 2025-12-16.

Den nya möjligheten till kontroll som vi föreslår är avsedd att kunna göras oavsett om EES-medborgaren har rätt att uppehålla sig i landet eller inte. För att undvika oklarheter vid tillämpningen bör kontrollen regleras genom en egen bestämmelse i 9 kap. UtL där övriga bestämmelser om kontrollåtgärder finns. Förslaget genomförs därför genom en ny bestämmelse i 9 kap. UtL.

Om det vid en sådan kontroll som beskrivits ovan kommer fram att en EES-medborgare som omfattas av registreringsskyldigheten inte har registrerat sig bör han eller hon uppmanas att registrera sig. För att kontrollen ska ge önskvärd effekt och för att Migrationsverket ska kunna följa upp att den aktuella EES-medborgaren registrerar sig bör Polismyndigheten även informera Migrationsverket om EES-medborgaren som har påträffats. På så sätt ges Migrationsverket möjlighet att utfärda ett föreläggande till EES-medborgaren om han eller hon inte uppfyller sin registreringsskyldighet. Mot bakgrund av detta föreslår vi därför en uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten som syftar till att ge Migrationsverket kännedom om EES-medborgare som inte har uppfyllt sin registreringsskyldighet. Uppgiftsskyldigheten ska möjliggöra att för Migrationsverket att följa upp den kontroll av registreringsskyldigheten som Polismyndigheten utför. För att ge Migrationsverket förutsättningar till uppföljningen bör uppgiftsskyldigheten omfatta de uppgifter som finns tillgängliga om EES-medborgarens namn, födelsetid, medborgarskap, personnummer eller samordningsnummer, kontaktuppgifter och datum för inresa till Sverige. Förslaget om en uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten ska föras in som en ny bestämmelse i 7 kapitlet i utlänningsförordningen.

7.5.3 EES-medborgare som kommer i kontakt med Skatteverket

Förslag

Migrationsverket ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket om EES-medborgare som har registrerat sin uppehållsrätt. Uppgifterna får lämnas om det behövs för handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten.

Om Skatteverket får kännedom om att en EES-medborgare som kan antas vara skyldig att registrera sig inte har gjort det, ska information om detta lämnas till Migrationsverket. Skatteverket ska även uppmana EES-medborgaren att ta kontakt med Migrationsverket.

Skatteverket kommer i kontakt med EES-medborgare inom ramen för sin folkbokföringsverksamhet. Det innebär att myndigheten kan komma i kontakt med EES-medborgare som omfattas av registreringsskyldigheten men som inte har registrerat sig. Som vi tidigare har redogjort för utgör uppehållsrätten som huvudregel en uttrycklig förutsättning för att en EES-medborgare ska bli folkbokförd (se 4 § folkbokföringslagen). Skatteverket behöver därför göra en bedömning av uppehållsrätten.³⁵ Uppgifterna om EES-medborgaren som finns registrerade hos Migrationsverket skulle kunna underlätta för Skatteverket i den bedömningen. Vid de underhandskontakter vi har haft med personer från Skatteverket har det även uttryckts att det är önskvärt att Skatteverket ges tillgång till uppgifter om EES-medborgare som har registrerat sig hos Migrationsverket. För att Skatteverket ska få tillgång till uppgifter om registrerade EES-medborgare bör det finnas en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket.

Migrationsverket har redan i dag en uppgiftsskyldighet i förhållande till Skatteverket i vissa fall. Migrationsverket ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket om det behövs för handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten (7 kap. 15 b § UtfL). I bestämmelsen anges vilka uppgifter som omfattas och i punkt 8 anges uppgift om uppehållsstatus, permanent uppehållsrätt, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och uppehållskort. Vi föreslår att den nuvarande bestämmelsen om uppgiftsskyldigheten ska ändras på så sätt att även uppgift om uppehållsrätt omfattas.

Ett sådant informationsutbyte som beskrivs ovan skulle i vissa fall kunna leda till att Skatteverket får kännedom om att en EES-medborgare som kan antas vara registreringsskyldig inte har registrerat sig. Det är i sådant fall angeläget att information om detta lämnas till Migrationsverket. På så sätt kan Migrationsverket följa

³⁵ Prop. 2012/13:120, s. 147–148.

upp genom att förelägga personen att registrera sig. Vi föreslår därför en uppgiftsskyldighet för Skatteverket i förhållande till Migrationsverket. Bestämmelsen om Skatteverkets uppgiftsskyldighet bör omfatta de uppgifter som finns tillgängliga om EES-medborgarens namn, födelsetid, medborgarskap, personnummer eller samordningsnummer, kontaktuppgifter och datum för inresa till Sverige. Bestämmelsen om en uppgiftsskyldighet för Skatteverket ska införas i 7 kap. Utlf, tillsammans med den uppgiftsskyldighet som föreslås för Polismyndigheten (se avsnitt 7.5.2).

Vi bedömer att informationsutbytet, som den föreslagna uppgiftsskyldigheten öppnar för, innebär att Skatteverket får tillgång till flera uppgifter som kan underlätta handläggningen av folkbokföringsärenden. Informationsutbytet kan även bidra till att Migrationsverket i flera fall kan uppmärksamma och i förlängningen förelägga personer som inte har följt registreringsskyldigheten.

7.5.4 Andra möjligheter att kontrollera om EES-medborgaren har uppfyllt sin registreringsskyldighet

Bedömning

Det finns inte skäl att ålägga någon myndighet att kontrollera om en EES-medborgare har uppfyllt registreringsskyldigheten.

Ett fungerande informationsutbyte mellan myndigheter bör dock öka förutsättningarna för kontroll av registreringsskyldigheten och uppdatering av registret. Den generella sekretessbrytande bestämmelsen i OSL möjliggör ett sådant informationsutbyte.

De EES-medborgare som vistas i Sverige i mer än tre månader kommer sannolikt i kontakt med någon av de myndigheter som vi har nämnt i avsnitt 7.5.1. Detta blir exempelvis aktuellt om en EES-medborgare skriver in sig hos Arbetsförmedlingen eller ansöker om en förmån hos Försäkringskassan. En EES-medborgare som studerar kommer att anmäla sig till en utbildningsinstitution.

Information från de myndigheter som kommer i kontakt med EES-medborgare kan antas ha betydelse för Migrationsverkets möjligheter att kontrollera registreringsskyldigheten samt hålla regist-

ret uppdaterat. I vissa fall, när det finns rimliga tvivel på huruvida en EES-medborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven på uppehållsrätt får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda (artikel 14.2 andra stycket i rörlighetsdirektivet). Detta innebär att de indikationer Migrationsverket får genom informationsutbyte med andra myndigheter bör kunna leda till att en utredning av om EES-medborgaren eller dennes familjemedlemmar fortfarande har uppehållsrätt initierats. Migrationsverket kan även med hjälp av uppgifter som lämnas från andra myndigheter ibland få indikationer på att uppehållsrätten för en EES-medborgare har upphört. Det kan t.ex. röra sig om att någon blivit avregistrerad från folkbokföringen för att den inte längre är bosatt i Sverige. Informationsutbytet kan således bidra både till att hålla registret uppdaterat så långt som möjligt och till att säkerställa att de EES-medborgare som vistas i Sverige i över tre månader också har rätt att göra det.

Utöver den uppgiftsskyldighet som vi föreslår anser vi att den generella sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL, kommer att möjliggöra att Migrationsverket kan få information från andra myndigheter. Bestämmelsen kan även bidra till att andra myndigheter får tillgång till uppgifter om registrerade EES-medborgare som finns hos Migrationsverket.

Enligt bestämmelsens första stycke punkt 5 ska sekretess inte hindra att uppgift lämnas till en annan myndighet om det behövs för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelser av regler, villkor i beslut eller avtal. Med överträdelser av regler avses att den enskilde inte har iakttagit författningsreglerade krav på visst handlande eller på underlåtenhet.³⁶ Det bör enligt vår mening innefatta uppgifter som behövs för att kontrollera att registrerings-skyldigheten har följts. Vi bedömer att bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL bör möjliggöra utlämnanden av uppgifter till Migrationsverket i önskad omfattning. Bestämmelsen är generellt utformad och verkar sekretessbrytande i förhållande till flera uppgifter som Migrationsverket har behov av i registreringsförfarandet. Den möjliggör till skillnad från den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, mer rutinmässiga utlämnanden. Dessutom ska uppgifter enligt bestämmelsen inte bara lämnas när myndigheterna uttryckligen begär det, utan det kan även ske på eget initiativ om ett behov hos den andra myndigheten identifieras.

³⁶ Prop. 2024/25:180, s. 90.

För att uppnå ett effektivt informationsutbyte med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelsen är samverkan mellan myndigheterna en förutsättning. Migrationsverket behöver därför göra ett urval kring vilka specifika uppgifter eller signaler som typiskt sett är indikationer på att en EES-medborgares uppehållsrätt har ändrats eller upphört. Sådana uppgifter bör medföra att det finns rimliga tvivel på huruvida en EES-medborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven på uppehållsrätt. Vi bedömer att ett informationsutbyte som innebär överföring av enbart uppgifter som ger anledning att ifrågasätta uppehållsrätten, inte utgör någon systematisk kontroll.

Vi bedömer dock att det inte är aktuellt att ålägga någon myndighet en skyldighet att utföra kontroller av om EES-medborgare har registrerat sig. Att införa en sådan skyldighet riskerar att leda till en administrativ börda som även kan påverka effektiviteten i handläggningen hos myndigheten i fråga. En reglering som innebär att myndigheter *ska* fråga en EES-medborgare om denne har registrerat sin uppehållsrätt och därefter upplysa Migrationsverket om så inte är fallet bedöms inte heller vara förenlig med förbudet mot systematiska kontroller. En sådan ordning skulle innebära att ett flertal utpekade myndigheter åläggs att göra egna efterforskningar i fråga om en utlänning har registrerat sin uppehållsrätt enbart i syfte att fullgöra uppgiftsskyldigheten. Det skulle i förlängningen kunna medföra att myndigheterna får nya uppdrag i form av utlänningskontroll som ligger utanför de uppdrag som anges i deras instruktioner.

Vår bedömning är alltså att den generella sekretessbrytande bestämmelsen kan möjliggöra och också utgöra ett rättsligt stöd för ett effektivt informationsutbyte. Vidare föreslås i SOU 2024:80 en uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket som ska inträda när det finns anledning för en annan myndighet att anta att en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige. Även denna bestämmelse bör kunna bidra till ett effektivt informationsutbyte om förslaget genomförs.

7.6 Uppgiftsskyldighet för den registrerade EES-medborgaren

Förslag

En EES-medborgare som har ansökt om registrering enligt 10 § första stycket ska meddela Migrationsverket om han eller hon avslutar sin vistelse i Sverige.

Migrationsverket har begränsade möjligheter att upptäcka om något förändras som kan påverka en EES-medborgares uppehållsrätt. Som vi har redogjort för i avsnitt 5.8.6 kommer en EES-medborgare som har registrerat sig inte heller vara skyldig att registrera sig på nytt om grunden för uppehållsrätt förändras. Detta försvårar arbetet med att säkerställa att uppgifterna i registret hålls uppdaterade. För att registreringsförfarandet i så stor utsträckning som möjligt ska uppnå sitt syfte behöver uppgifterna i registret vara aktuella och tillförlitliga. Syftet med registreringen är bl.a. att ge myndigheterna information om hur många EES-medborgare som vistas i Sverige och med vilken rätt samt att utgöra ett underlag för statistik. Mot denna bakgrund vore det önskvärt om den enskilde själv upplyser Migrationsverket när omständigheter av betydelse för uppehållsrätten förändras.

Vi har övervägt möjligheterna att föreslå en skyldighet för registrerade EES-medborgare att meddela Migrationsverket förändringar av betydelse för uppehållsrätten. Omständigheter som skulle vara av intresse är om vistelsen i Sverige avslutas eller om de omständigheter som ligger till grund för uppehållsrätten förändras. I kommissionens vägledning anges dock att EES-medborgare inte behöver rapportera till de nationella myndigheterna om de byter grund för sin uppehållsrätt.³⁷ Av den anledningen bedömer vi att det inte är aktuellt att införa en skyldighet för EES-medborgare att meddela förändrade förhållanden som hänför sig till grunden för uppehållsrätten.

Vad gäller den omständigheten att vistelsen i Sverige avslutas, bör i sammanhanget nämnas att Migrationsverket i vissa fall kan få indikationer på att en EES-medborgare avslutat sin vistelse i Sverige genom de uppgifter ur folkbokföringsdatabasen som aviseras via

³⁷ Kommissionens vägledning, s. 28.

Skatteverkets aviseringstjänst Navet (se nedan i avsnitt 7.5.1 under rubriken Skatteverket). Detta gäller dock främst om EES-medborgaren varit folkbokförd. För att Migrationsverket i större utsträckning ska få kännedom om när en registrerad EES-medborgare avslutar sin vistelse, ser vi därför ett behov att reglera en skyldighet för EES-medborgare att själva meddela Migrationsverket om detta.

Eftersom medlemsländerna får införa skyldigheter för EES-medborgare att rapportera sin närvaro (artikel 5.5 rörlighetsdirektivet) och att registrera sin uppehållsrätt, bedömer vi att det är förenligt med rörlighetsdirektivet med en skyldighet för EES-medborgare att meddela när vistelsen avslutas. Skyldigheten att meddela att vistelsen avslutas ska införas som en ny bestämmelse i kapitel 3 a i UtLL.

Vi anser att det inte finns skäl att uppställa några formkrav för hur den enskilde ska meddela Migrationsverket om att vistelsen upphör. Det bör kunna ske muntligt, skriftligt på papper eller i elektronisk form.

Vi har övervägt om det även bör införas en sanktion för den som inte uppfyller skyldigheten att meddela att vistelsen upphör till Migrationsverket. Vi har tidigare redogjort för de begränsningar som följer av rörlighetsdirektivet när det gäller tillåtna kontroller och sanktionsmöjligheter. Den enda möjligheten som finns i rörlighetsdirektivet beträffande registreringen är kopplat till en underlåtenhet att uppfylla registreringskravet. Rörlighetsdirektivet ger alltså inte utrymme för att påföra sanktioner i andra situationer. Vidare bör tilläggas att det i praktiken skulle vara svårt att följa upp om en EES-medborgare vid avslut av sin vistelse i Sverige fullgör en skyldighet att anmäla detta. Att införa sanktioner för en underlåtenhet att anmäla att vistelsen avslutas skulle förutsätta att Migrationsverket redan hade kännedom om att personens vistelse har upphört innan föreläggandet utfärdades. Vid den tidpunkten skulle en sanktion inte fylla något syfte. Med hänsyn till ovanstående resonemang är det inte aktuellt att införa någon sanktion för EES-medborgare som inte meddelar Migrationsverket om att deras vistelse avslutas. Vi bedömer dock att en skyldighet som den vi har föreslagit har en handlingsdirigerande effekt och i sig kan utgöra ett incitament för den enskilde att bidra till att hålla de registrerade uppgifterna uppdaterade.

7.7 Avregistrering av registrerade EES-medborgare

Förslag

Migrationsverket ska besluta att avregistrera en registrerad EES-medborgare om Migrationsverket finner att förutsättningarna för uppehållsrätt inte är uppfyllda.

En kritik som framfördes mot det tidigare registreringsförfarandet var att den statistik som tas fram på grundval av registreringarna inte gav en rättvisande bild av hur många EES-medborgare med uppehållsrätt som vistas i landet, eftersom någon kontinuerlig avregistrering av de som lämnar landet inte skedde (jfr prop. 2013/14:81 s. 17).

Rörlighetsdirektivet innehåller inte några egentliga regler om avregistrering. Artikel 35 anger att medlemsstaterna under vissa förutsättningar får vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt direktivet i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri. Utifrån hur artikel 35 är formulerad, och vad som framgår av rörlighetsdirektivet i övrigt, är vår slutsats att det inte finns några EU-rättsliga hinder mot att Migrationsverket vidtar avregistreringsåtgärder. Som ett led i att hålla registret uppdaterat bör personer som inte omfattas av reglerna om den fria rörligheten inte stå kvar i registret som personer med uppehållsrätt. Om det kommer till Migrationsverkets kännedom att en EES-medborgare inte längre har, eller aldrig har haft uppehållsrätt bör han eller hon avregistreras. En sådan åtgärd ingår även i den del av Migrationsverkets uppdrag som avser att föra register över de utlänningar som har vistas i Sverige.³⁸

I sammanhanget är det även relevant att nämna principen om riktighet som följer av artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning och som innebär att personuppgifter ska vara riktiga och, om nödvändigt, uppdaterade. Det följer således även av tillämplig dataskyddsreglering att Migrationsverket ska hålla registret uppdaterat och så långt som möjligt fritt från felaktiga uppgifter. Om Migrationsverket kan konstatera att en registrerad EES-medborgare inte har uppehållsrätt ska detta därför framgå av registret. Det behöver mot denna bakgrund införas en bestämmelse som ger Migrationsverket

³⁸ Se bl.a. 4 § första stycket 2 i förordning med instruktion för Migrationsverket.

möjlighet att avregistrera en EES-medborgare när förutsättningarna för uppehållsrätt inte längre är uppfyllda.

Förslaget genomförs genom en ny bestämmelse i 3 a kap. UtlL.

7.7.1 Överprövning av avregistreringen

Förslag

Beslut om avregistrering ska kunna överklagas till en migrationsdomstol. Rätten att överklaga följer av redan befintliga bestämmelser och kräver därför inga författningsändringar.

Av rörlighetsdirektivet följer att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ska ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut som begränsar deras fria rörlighet (artikel 31.1 jämförd med artikel 15.1). En förvaltningsmyndighets beslut enligt utlänningslagen får överklagas endast i de fall som anges i 14 kap. UtlL (14 kap. 1 § UtlL). Som vi tidigare nämnt i avsnittet om överklagande av vitesföreläggande, får Migrationsverkets beslut som rör uppehållsrätt enligt 14 kap. 5 b § överklagas till en migrationsdomstol.

I samband med uppföljningen av rörlighetsdirektivets genomförande i svensk rätt infördes en rätt att överklaga beslut om uppehållskort. Som skäl för klagorätten hänvisade regeringen till att kommissionen vid sin granskning av Sveriges genomförande av rörlighetsdirektivet framfört att det strider mot rörlighetsdirektivet att beslut att avslå en ansökan om uppehållskort inte kunde överklagas. Regeringen framförde vidare bl.a. följande.

Även om ett beslut att avslå en ansökan om uppehållskort i sig saknar betydelse för utlänningens uppehållsrätt innebär ett sådant beslut att Migrationsverket gjort bedömningen att utlänningen inte har, eller i vart fall inte har visat att han eller hon har, uppehållsrätt. En utlänning som inte har uppehållsrätt och som inte heller har uppehållstillstånd har som huvudregel inte rätt att vistas i Sverige. Av rörlighetsdirektivet följer vidare att innehav av ett giltigt uppehållskort ska medföra undantag från krav på visering (artikel 5.2). I 3 kap. 1 § första stycket 15 UtlF börande behöver visering för att resa in i en annan EES-stat.

Mot bakgrund av det anförda gör regeringen nu bedömningen att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållskort

skulle kunna anses utgöra en begränsning av den fria rörligheten. Ett sådant beslut bör därför kunna överklagas.³⁹

På motsvarande sätt som när en ansökan om uppehållskort eller registrering av uppehållsrätt avslås, innebär ett beslut om avregistrering på Migrationsverkets initiativ att myndigheten har tagit ställning i frågan om en persons uppehållsrätt. Som vi har redogjort för i avsnitt 5.8.4, begränsar beslut om att inte registrera en EES-medborgares uppehållsrätt den fria rörligheten och ska därför kunna överklagas. Av samma skäl bör beslut om avregistrering kunna överklagas.

För att kunna tillämpa överklaganderätten i 14 kap. 5 b § UtL avseende beslut om avregistrering ska sådana beslut fattas med stöd av utlänningslagen. Mot bakgrund av det har vi föreslagit att bestämmelsen om avregistrering ska placeras i utlänningslagen. Därmed blir beslut om avregistrering överklagbara med stöd av 14 kap. 5 b § UtL.

7.8 Informationsåtgärder

I syfte att få de EES-medborgare som omfattas av registreringsskyldigheten att registrera sig är det nödvändigt att information om förfarandet når ut till så många som möjligt, med fördel på olika sätt.

Vi har i kapitel 5 redogjort för att de EES-medborgare som vistas i Sverige i över tre månader antingen kommer att bli folkbokförda eller tilldelas ett samordningsnummer. Både vid folkbokföring efter flytt till Sverige och vid tilldelning av samordningsnummer krävs som huvudregel en identitetskontroll med personlig inställelse hos Statens Servicecenter. I samband med detta bör aktuell person på servicekontoret kunna informera EES-medborgare om skyldigheten att registrera sin uppehållsrätt om vistelsen överstiger tre månader. EES-medborgaren bör också upplysas om möjligheten att ansöka om registrering av sin uppehållsrätt redan i samband med identitetskontrollen hos Statens Servicecenter. En sådan informationsåtgärd borde innebära att de flesta som omfattas av registreringsskyldigheten nås av informationen. En möjlighet att ansöka om registrering vid samma besök hos Statens Servicecenter, i kombi-

³⁹ Prop. 2013/14:81, s. 32.

nation med en upplysning om en sådan möjlighet, bör också medföra en hög grad av registrering bland de registreringsskyldiga.

För att hitta ytterligare sätt att nå ut till registreringsskyldiga kan inspiration hämtas exempelvis från Danmark. Genom webbplatsen www.nyidanmark.dk ges tydlig och lättillgänglig information om vilka regler som gäller för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Webbplatsen innehåller även en guide till hur registreringen av uppehållsrätten går till samt en direktlänk till e-tjänsten för registrering och en länk till en utskrivbar blankett som kan fyllas i och lämnas fysiskt som alternativ till e-tjänsten. Webbplatsen www.nyidanmark.dk drivs gemensamt av två myndigheter under Utländinge- och Integrationsministeriet i Danmark; *Udlændingestyrelsen*, som ansvarar för bl.a. asyl, visum, familjeåterförning och permanent uppehållstillstånd samt *Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)*, som hanterar bl.a. arbetstillstånd, studietillstånd och integration. På varje sida på webbplatsen anges vilken av dessa myndigheter som är ansvarig för just det innehållet. Vidare anges uppskattad handläggningstid, relevant kontaktinformation samt adresser och öppettider till SIRI:s kontor, där EES-medborgare behöver inställa sig personligen för en identitetskontroll. På motsvarande sätt bör Migrationsverket informera på sin webbplats om registreringsförfarandet i Sverige. Redan i dag använder Migrationsverket sin webbplats för att tillhandahålla nödvändig information till EES-medborgare och deras familjemedlemmar.⁴⁰ Det är viktigt att informationen även fortsättningsvis hålls uppdaterad och att den information som lämnas är tydlig, enkel att förstå och tillgänglig.

⁴⁰ <https://www.migrationsverket.se/en/you-want-to-apply/citizens-of-the-eu-eea-or-nordic-countries/eu-eea-citizens.html> hämtad 2025-09-10.

8 Uppmaning till självmant återvändande för tredjelandsmedborgare med tillstånd att vistas i ett annat EU-land

8.1 Inledning

I återvändandedirektivet fastställs gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsländerna. För tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig men som har rätt att vistas i ett annat medlemsland finns en särskild ordning i återvändandedirektivets artikel 6.2. Ordningen innebär att tredjelandsmedborgaren ska ges möjlighet att bege sig till det andra medlemslandet innan ett beslut om återvändande fattas.

I svensk rätt har en bestämmelse som genomför artikel 6.2 förts in i 8 kap. 6 a § UtlL. I bestämmelsen finns ett antal undantag från huvudregeln om att utlänningen först ska uppmanas att bege sig till det andra medlemslandet, bl.a. att beslut om avvisning eller utvisning får fattas utan en föregående uppmaning om det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen. EU-domstolen har i ett beslut uttalat att det undantaget inte är förenligt med EU-rätten.¹ Enligt våra direktiv ska vi mot bakgrund av detta föreslå anpassningar av undantagen i utlänningslagen så att regleringen är förenlig med EU-rätten. I uppdraget ingår även att ta ställning till om, och i så fall hur, övriga bestämmelser i 8 kap. 6 a § UtlL kan skärpas för att så långt som möjligt nyttja de möjligheter som EU-rätten ger till avvisning och utvisning. Utgångspunkten för förslagen ska vara

¹ Beslut A.L. mot Migrationsverket, C-629/22, EU:C:2023:365.

att förbättra möjligheterna att kunna bedriva ett effektivt återvändandearbete.

8.2 Rättsliga utgångspunkter

8.2.1 Återvändandedirektivet

Bakgrund och direktivets syfte

Återvändandedirektivet antogs den 16 december 2008. Den 11 mars 2025 presenterade kommissionen sitt förslag till en ny förordning om inrättande av ett gemensamt återvändandesystem.² När det gäller bestämmelsen som behandlas i detta kapitel föreslås inte några större förändringar. Vid tidpunkten för denna utrednings slutförande behandlas förslaget till ny förordning i Europeiska unionens råd och arbetet beräknas fortgå under 2026.

Återvändandedirektivets syfte är att skapa gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på medlemsländernas territorium (artikel 1 och 2.1). Direktivet ska inte tillämpas på personer som har rätt till fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen (artikel 2.3). Medlemsländerna får besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som nekats inresa i enlighet med artikel 13 i kodex om Schengengränserna³. Medlemsländerna får vidare besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som hejdas eller grips i samband med att de olagligen passerar ett medlemslands yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som därefter inte har fått tillstånd att stanna i landet (artikel 2.2 a). Medlemsländerna får slutligen även besluta att inte tillämpa direktivet på en utlänning som utvisats på grund av brott (artikel 2.2 b). I artikel 5 anges att principen om non-refoulement⁴ ska respekteras när medlemsländerna tillämpar direktivet.

² KOM (2025) 101 slutlig av den 11 mars 2025.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 19 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

⁴ Principen om non-refoulement uttrycks i artikel 33 i Genevekonventionen och innebär att ett land inte får avvisa eller utvisa en flykting om hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av de skäl som anges i flyktingdefinitionen.

Definitioner

I artikel 3 finns definitioner av centrala begrepp vid tillämpningen av återvändandedirektivet. Olaglig vistelse definieras som vistelse på ett medlemslands territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 (numera artikel 6) i kodexen om Schengengränserna eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i det medlemslandet (artikel 3.2). Med återvändande menas en tredjelandsmedborgares återresa till ursprungslandet, ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot (artikel 3.3). Ett beslut om återvändande är ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända (artikel 3.4). I svensk rätt motsvaras detta av ett beslut om avvisning eller utvisning.⁵

Avslutande av den olagliga vistelsen för tredjelandsmedborgare med tillstånd att vistas i ett annat EU-land

I återvändandedirektivets andra kapitel finns bestämmelser om förfarandet vid avslutande av den olagliga vistelsen. EU-domstolen har uttalat att det genom återvändandedirektivet har inrättats ett förfarande som varje medlemsland ska tillämpa för att återföra tredjelandsmedborgare som olagligt vistas i landet, med en bestämd ordningsföljd för de skilda stegen i förfarandet.⁶ Medlemsländerna ska utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända (artikel 6.1). I artikel 6 punkt 2–5 anges undantagen från denna huvudregel.

Det finns bl.a. en särskild bestämmelse för tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt på ett medlemslands territorium, och som har ett giltigt tillstånd som ger rätt till vistelse i ett annat medlemsland. Dessa personer ska ofördröjligen bege sig till det andra medlemslandets territorium. Om tredjelandsmedborgaren inte följer detta krav, eller om hans eller hennes omedelbara avresa krävs med

⁵ Prop. 2011/12:60, *Genomförande av återvändandedirektivet*, s. 64.

⁶ Beslut C-629/22, punkt 25 och däri angiven praxis.

hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska artikel 6.1 tillämpas, dvs. ett beslut om återvändande fattas (se artikel 6.2). Kommissionen anger i sin Handbok om återvändande, nedan kallad återvändandehandboken, att det följer av artikeln att en tredjelandsmedborgare med tillstånd att vistas i ett annat medlemsland i första hand ska uppmanas att frivilligt resa till det medlemsland där han eller hon har rätt att vistas. Definitionen av tillstånd att vistas är bred och täcker varje status som beviljats eller tillstånd som utfärdas av ett medlemsland som erbjuder rätt till laglig vistelse, och inte bara att ett tillfälligt uppskjutande av återvändande godtas.⁷

8.2.2 Utlänningslagen

Återvändandedirektivet har införlivats i svensk rätt genom vissa ändringar i utlänningslagen⁸, som trädde i kraft den 1 maj 2012. Av utlänningslagens bestämmelser framgår att en utlänning som inte har rätt att resa in i eller vistas i Sverige, kan avvisas, utvisas eller nekas inresa. Särskilda bestämmelser gäller för EES-medborgare och familjemedlemmar till sådana medborgare. Bestämmelser om avvisning och utvisning av utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare finns i 8 kap. 2–7 §§ UtlL. Bestämmelserna i utlänningslagen gör inte någon skillnad på om ett avlägsnandebeslut ska verkställas till ett land inom eller utanför EU. Inte heller av förarbetena framgår att någon sådan skillnad varit avsedd.⁹

En särskild regel om uppmaningsskyldighet när en utlänning har upphållstillstånd i ett annat EU-land

I samband med genomförandet av återvändandedirektivet i svensk rätt gjordes inga ändringar i utlänningslagen för att genomföra artikel 6.2. Efter att Kommissionen vid en uppföljning av återvändandedirektivet ifrågasatte Sveriges genomförande av artikel 6.2 infördes

⁷ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam "Handbok om återvändande" som ska användas av medlemsländernas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande, L 339/104–105, avsnitt 5.4.

⁸ Prop. 2011/12:60.

⁹ Prop. 2011/12:60, prop. 2016/17:61, *Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* och MIG 2024:11.

dock en sådan bestämmelse i 8 kap. 6 a § UtlL.¹⁰ Regeringen ansåg då att, förutom att bestämmelsen på ett tydligt sätt genomför direktivets krav, borde ordningen kunna förväntas leda till ett frivilligt återvändande i fler fall.¹¹

Bestämmelsen innebär att ett beslut att avvisa eller utvisa en utlänning som har ett giltigt tillstånd att vistas i ett annat EU-land ska föregås av en uppmaning till utlänningen att inom en skälig tid självmant resa till det andra EU-landet. Först när det står klart att en uppmaning inte har följts bör frågan om avvisning eller utvisning prövas i sak. Det finns inte någon ordning som gör det möjligt att på något standardiserat sätt kontrollera om det finns något tillstånd att vistas i ett annat EU-land. En sådan uppgift borde därför vanligtvis komma från utlänningen själv och denne har bevisbördan för att ett sådant tillstånd finns. Ytterst får frågan avgöras av domstolarna.¹²

Undantag från uppmaningsskyldigheten

I 8 kap. 6 a § andra stycket 1–5 UtlL finns ett antal undantag från uppmaningsskyldigheten i första stycket. Av bestämmelsen framgår att första stycket inte gäller om

1. Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i utlänningslagen eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige,
2. utlänningen nekas att resa in i landet,
3. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns,
4. utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet,
5. det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen.

¹⁰ Prop. 2016/17:61 och lag 2017:22 om ändring i utlänningslagen (2005:716).

¹¹ A. prop., s. 17–18.

¹² A. prop., s. 35.

*Utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd
som får prövas efter inresan*

Undantaget i första punkten innebär att en uppmaning inte behöver lämnas om Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som, enligt bestämmelser i utlänningslagen eller någon annan författning, får bifallas efter inresan till Sverige. Utlänningen kan då inte anses ha vistats olagligt i Sverige under prövningstiden och återvändandedirektivet är inte tillämpligt. Vilka personer som har rätt att vistas i landet under ansökningstiden kan utläsas bl.a. av bestämmelserna i 5 kap. 18–19 §§ UtlL och 4 kap 17 § UtlF.

Utlänningen nekas att resa in eller hejdas vid yttre gräns

Uppmaningsskyldigheten omfattar inte heller enligt andra och tredje punkten utlännningar som vid ett yttre gränsövergångsställe, genom ett avvisningsbeslut, nekas att resa in i landet och utlännningar som grips eller hejdas i direkt anslutning till en yttre gräns. Som redovisas i avsnitt 8.2.1 får medlemsländerna besluta att inte tillämpa återvändandedirektivet på dessa kategorier av tredjelandsmedborgare.

Utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet

I fjärde punkten finns ett undantag för det fall utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet. Begreppet allmän ordning eller nationell säkerhet finns även i återvändandedirektivets bestämmelse om tidsfrist för frivillig avresa. Bestämmelsen har genomförts i 8 kap. 21 § UtlL. Ledning för under vilka omständigheter undantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 4 UtlL ska tillämpas kan alltså hämtas från förutsättningarna att inte bevilja tidsfrist för frivillig avresa.¹³ I betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33) föreslås en mindre ändring av undantagets utformning. För att anpassa bestämmelsen till artikel 6.2 i återvändandedirektivet föreslås att ”och” byts ut mot

¹³ A. prop, s. 21.

”eller”, så att utlänningen ska utgöra en risk för allmän ordning eller säkerhet.¹⁴

Det är sannolikt att uppmaningen inte skulle följas

Slutligen finns ett undantag i femte punkten som innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning får fattas direkt för det fall det bedöms sannolikt att utlänningen inte skulle följa en uppmaning att frivilligt resa till det andra EU-landet. Vid införandet av bestämmelsen uttalades det i förarbetena att det av artikel 6.2 i återvändandedirektivet får anses följa att en utlänning som inte är beredd att ofördröjligen resa till det andra landet inte bör uppmanas att bege sig dit utan i stället genast meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning. Vid prövningen av om undantaget ska tillämpas bör den beslutande myndigheten bl.a. kunna beakta vad utlänningen själv har uttalat eller om han eller hon tidigare har respekterat beslut. En bedömning av samtliga omständigheter ska göras.¹⁵

8.3 Är undantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 utlänningslagen förenligt med EU-rätten?

8.3.1 Bakgrund

Enligt utredningsdirektivet finns det ett behov av att se över genomförandet av återvändandedirektivet i svensk rätt när det gäller tolkningen av artikel 6.2. Bakgrunden är att EU-domstolen i ett beslut har uttalat sig om undantaget som finns i svensk rätt om att ett beslut om avvisning eller utvisning får fattas utan föregående uppmaning om det är sannolikt att uppmaningen inte skulle följas.¹⁶ Vi har därför fått i uppdrag att analysera och föreslå anpassningar av den nuvarande regleringen i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 UtlL.

¹⁴ SOU 2025:33, s. 51–52.

¹⁵ A. prop., s. 21–22

¹⁶ Beslut C-629/22.

8.3.2 Undantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 utlänningslagen ska tas bort

Förslag

Undantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 utlänningslagen om att en uppmaning inte behöver lämnas, för det fall det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa en uppmaning att frivilligt bege sig till det andra EU-landet, ska tas bort.

EU-domstolen har i ett slutligt beslut den 26 april 2023 besvarat en begäran om förhandsavgörande från Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen. Målet gällde en tredjelandsmedborgare som påträffades i Sverige utan tillstånd att vistas i landet. Han kunde dock uppvisa ett giltigt kroatiskt uppehållstillståndskort. Polismyndigheten beslutade, med hänvisning till 8 kap. 6 a § andra stycket 5 UtL, att avvisa honom utan att först uppmana honom att självmant bege sig till Kroatien. I begäran om förhandsavgörande ställde migrationsdomstolen frågor om förenligheten mellan 8 kap. 6 a § andra stycket 5 UtL och återvändandedirektivet.

EU-domstolen uttalade att artikel 6.2 ska tolkas på så sätt att endast när en tredjelandsmedborgare inte följer en uppmaning om att återvända, eller om det med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet krävs att tredjelandsmedborgaren lämnar landet omedelbart, ska medlemslandet fatta ett beslut om återvändande. Det finns inget utrymme för medlemsländerna att tillämpa strängare normer inom det område som regleras i återvändandedirektivet. EU-domstolen bedömde att en tolkning av artikel 6.2 som innebär att behöriga myndigheter ges rätt att fatta ett beslut om återvändande när det är sannolikt att tredjelandsmedborgaren inte kommer att följa en uppmaning att ofördröjligen bege sig till det andra medlemslandet, skulle medföra att det införs ett undantag som inte är föreskrivet i bestämmelsen.

EU-domstolen uttalade också att bestämmelsen i artikel 6.2 är ovillkorlig och har direkt effekt. Slutligen konstaterade domstolen att medlemsländerna är skyldiga att få de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av unionsrätten att upphöra.¹⁷

¹⁷ Beslut C-629/22.

Mot bakgrund av EU-domstolens uttalanden om tolkningen av artikel 6.2 bedömer vi att det inte är möjligt att anpassa det aktuella undantaget så att det är förenligt med EU-rätten. Principen om unionsrättens företräde innebär att medlemsländerna är skyldiga att underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot en unionsbestämmelse som har direkt effekt, i detta fall artikel 6.2 i återvändandedirektivet. För att uppfylla återvändandedirektivet i denna del är vårt förslag därför att undantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 UtL ska tas bort. En tredjelandsmedborgare som träffas av bestämmelsen ska alltså uppmanas att självmant bege sig till det medlemsland där han eller hon har tillstånd att vistas även om myndigheterna finner det sannolikt att uppmaningen inte kommer följas.

8.4 Andra möjligheter till undantag från uppmaningsskyldigheten

8.4.1 Bakgrund

Vid vår översyn av bestämmelsen i 8 kap. 6 a § UtL har vi även haft i uppdrag att överväga om några skärpningar kan göras i syfte att förbättra möjligheterna att kunna bedriva ett effektivt återvändandearbete. Det saknas i dag möjligheter att kontrollera att en tredjelandsmedborgare som uppmanas att bege sig till det EU-land där han eller hon har uppehållstillstånd faktiskt lämnar i enlighet med uppmaningen. Detta kan försvåra återvändandearbetet. Med hänsyn till våra utredningsdirektiv har vår utgångspunkt därför varit att det eventuella utrymme som finns att besluta om avvisning och utvisning utan en föregående uppmaning ska utnyttjas när det är möjligt och ändamålsenligt. I det följande kommer vi därför analysera frågan om det är möjligt att göra andra undantag från uppmaningsskyldigheten.

8.4.2 Tredjelandsmedborgare som har arbetat utan arbetstillstånd

Bedömning

Ett undantag som innebär att en tredjelandsmedborgare som misstänks ha arbetat utan tillstånd per automatik ska anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet är inte förenligt med EU-rätten. En individuell prövning av tredjelandsmedborgarens agerande bör alltid göras.

I våra utredningsdirektiv nämns ett avgörande från Migrationsöverdomstolen där domstolen har bedömt att en tredjelandsmedborgare som var misstänkt för att ha arbetat i Sverige utan arbetstillstånd utgör ett hot mot den allmänna ordningen.¹⁸ Utifrån vårt uppdrag och Migrationsöverdomstolens avgörande har vi övervägt om det skulle vara förenligt med EU-rätten att fastställa några omständigheter som per automatik medför att utlännningen kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet och därför inte behöver uppmanas att självmant bege sig, t.ex. misstanke om illegalt arbete.

EU-domstolen har slagit fast att begreppet allmän ordning och säkerhet har en unionsrättslig innebörd och inte får bestämmas nationellt. Praxis från EU-domstolen kan ge ledning gällande frågan om vilka slags brister i levnadssättet som domstolen har bedömt kan utgöra hot mot allmän ordning eller säkerhet. Domstolen har uttalat att medlemsländerna har ett visst utrymme att utifrån nationella behov bestämma vad hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet kräver.¹⁹ Begreppet ska dock tolkas restriktivt. Begreppet kan även ha olika betydelse i olika direktiv och ska tolkas direktivkonformt.²⁰ I detta avseende behöver begreppet därför tolkas utifrån återvändandedirektivets sammanhang.

Vid tillämpning av återvändandedirektivet har EU-domstolen i ett mål som rörde artikel 7.4 uttalat sig om när en tredjelandsmedborgare kan anses utgöra en risk för allmän ordning eller nationell säkerhet. Vid bedömningen av om en tredjelandsmedborgare utgör

¹⁸ MIG 2024:9.

¹⁹ Dom Van Duyn, C-41/74, EU:C:1974:133.

²⁰ Dom G.S. och V.G. mot Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de förenade C-381/18 och C-382/18, EU:C:2019:1072.

ett hot mot allmän ordning ska ett medlemsland undersöka om hans eller hennes personliga beteende utgör en verklig och aktuell risk för den allmänna ordningen. En misstanke om att en tredjelandsmedborgare har begått en straffbar gärning som utgör brott enligt nationell rätt, sammantagen med andra omständigheter i det särskilda fallet, kan utgöra grund för att fastställa att det finns ett hot mot allmän ordning. Det måste säkerställas att proportionalitetsprincipen iakttas under alla steg i återvändandeförfarandet. När ett medlemsland utgår från en allmän praxis eller presumtion i sin riskbedömning, utan att ta vederbörlig hänsyn till tredjelandsmedborgarens personliga beteende, brister den i den individuella prövning som krävs. Det medför också att proportionalitetsprincipens krav inte uppfylls.²¹

Frågan om när en utlänning utgör hot mot allmän ordning och säkerhet har även prövats av Migrationsöverdomstolen i ett antal mål. I ett mål bedömde domstolen att spritsmuggling, som medfört fängelsestraff på tre respektive sex månader, inte innebar att utlänningen utgjorde ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Uppehållstillstånd på grund av anknytning kunde därför inte nekas.²²

Migrationsöverdomstolen har i ett annat avgörande bedömt att en utlänning, som dömts till ett längre fängelsestraff för försök till dråp på sin make och makens son, genom gärningen utgjorde ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Utlänningen nekades därför uppehållstillstånd på grund av anknytning till maken.²³

När det gäller avgörandet som nämndes inledningsvis, MIG 2024:9, uttalade domstolen att det får anses vara allmänt accepterat att anställningar av utlänningar som inte har tillstånd att arbeta bidrar till en osund konkurrens på arbetsmarknaden och även för med sig många andra problem för det svenska samhället. En utlänning som arbetar utan att ha tillstånd till det bidrar till dessa problem. Sådana anställningar innebär generellt sett ett hot mot grundläggande samhällsintressen såsom en reglerad arbetsmarknad, en reglerad invandring och ett välfungerande välfärdssystem. En bedömning måste dock göras av omständigheterna i det enskilda fallet.²⁴

Vid tillämpning av undantaget som avser hot mot allmän ordning och säkerhet ska en individuell och framtätsyftande bedömning

²¹ Dom Zh. och O, C-554/13, C:2015:377, punkt 49–52.

²² MIG 2007:10.

²³ MIG 2007:49.

²⁴ MIG 2024:9.

i det enskilda fallet göras. Det kan vara fråga om fällande domar, upprepad mindre allvarlig brottslighet och även misstanke om brott i kombination med andra relevanta omständigheter. En möjlig slutsats av Migrationsöverdomstolens praxis är även att det inte enbart är överträdelse av bestämmelser i brottsbalken som kan anses utgöra hot mot allmän ordning och säkerhet.²⁵ Vi bedömer att det är oförenligt med återvändandedirektivet och EU-domstolens praxis att lämna förslag om några brister i levnadssättet eller andra omständigheter som alltid skulle innebära att tredjelandsmedborgaren utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet, som t.ex. misstanke om illegalt arbete. I bedömningen av om en person utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet ska alltså samtliga relevanta omständigheter beaktas.

8.4.3 Tredjelandsmedborgare som har internationellt skydd i ett annat EU-land

Bedömning

Ett undantag som innebär att en tredjelandsmedborgare, med internationellt skydd i ett annat EU-land, inte ska uppmanas att självmant bege sig till det andra EU-landet strider mot EU-rätten. Även om det inte är möjligt att fatta ett beslut om återvändande enligt återvändandedirektivet bör dessa personer alltså uppmanas att självmant bege sig till det andra EU-landet.

Detta gäller inte om något av undantagen i 8 kap. 6 a § andra stycket 1–4 UtL är tillämpliga.

EU-domstolen har i en dom från den 24 februari 2021 i mål C-673/19²⁶ uttalat sig om återvändandedirektivets bestämmelser i förhållande till personer som har internationellt skydd i ett annat medlemsland. Målet gällde tre tredjelandsmedborgare som sökte asyl i Nederländerna. Deras asylansökningar avvisades med hänvisning till att de hade skyddsstatus i ett annat medlemsland. Tredjelandsmedborgarna förelades att omedelbart återvända till respektive medlemsland men hörsammade inte detta. Myndigheterna tog där-

²⁵ MIG 2024:9.

²⁶ Dom M. m.fl., C-673/19, EU:C:2021:127.

för tredjelandsmedborgarna i förvar. Frågan i EU-domstolen var om det var tillåtet att ta personerna i förvar, trots att det inte hade fattats ett beslut om återvändande i den mening som avses i återvändandedirektivet.

EU-domstolen uttalade inledningsvis att återvändandedirektivet är tillämpligt avseende alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i ett medlemsland. En tredjelandsmedborgares vistelse kan vara olaglig även om han eller hon har flyktningsstatus i ett annat medlemsland. En tredjelandsmedborgare som omfattas av tillämpningsområdet för återvändandedirektivet ska i princip omfattas av de gemensamma normer och förfaranden som föreskrivs för återvändande. I artikel 6.1 anges att varje tredjelandsmedborgare ska bli föremål för ett beslut om återvändande när det har konstaterats att hans eller hennes vistelse är olaglig. Ett återvändande ska enligt definitionen i artikel 3.3 ske till ett tredjeland. I det aktuella fallet kunde tredjelandsmedborgarna dock inte återvända till något av de länder som anges i artikel 3.3 i återvändandedirektivet, på grund av principen om non-refoulement. Domstolen konstaterade att myndighetens beslut om förvar därför inte omfattades av tillämpningsområdet för återvändandedirektivet, utan av medlemslandets exklusiva befogenhet i fråga om olaglig invandring.²⁷

I Migrationsöverdomstolens mål MIG 2024:11 fann domstolen, med hänvisning till bl.a. EU-domstolens dom i mål C-673/19, att en utlänning som har flyktingstatus och uppehållstillstånd i ett annat EU-land kan avvisas dit. Detta gäller även när ansökan om asyl i Sverige inte har prövats och utan att personen först uppmanas att inom en skälig tid självmant bege sig till det andra EU-landet.

I målet var det fråga om en tredjelandsmedborgare med flyktingstatus och uppehållstillstånd i Tyskland som sökte asyl i Sverige. Frågan var om han fick avvisas utan att först uppmanas att bege sig till Tyskland eller om den reglering som finns i återvändandedirektivet hindrar det. Domstolen konstaterade inledningsvis att beslutet hade stöd av ordalydelsen i undantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 1 UtlL. När det gäller frågan om beslutet hade stöd i återvändandedirektivet hänvisade domstolen till att ett beslut om återvändande enligt direktivet är en tredjelandsmedborgares avvisning eller utvisning till ett land utanför EU:s medlemsländers territorium. Beslutet om avvisning i aktuell situation kunde enligt domstolen inte anses

²⁷ Dom C-673/19, punkt 44–46.

som ett beslut om återvändande enligt direktivet. Vidare angavs att det i utlänningslagen inte görs någon skillnad mellan avvisningar och utvisningar inom eller utanför EU. Att beslutet om avvisning inte kan anses som ett beslut om återvändande enligt direktivet, utgjorde enligt domstolen inte skäl att avstå från att tillämpa utlänningslagens bestämmelser. Det var enligt domstolen därför riktigt av Migrationsverket att tillämpa undantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 1 UtLL.²⁸

EU-domstolen har alltså uttalat att det inte är rättsligt möjligt att utfärda ett beslut om återvändande enligt återvändandedirektivet för en tredjelandsmedborgare som har flyktingstatus i ett annat medlemsland. Återvändandedirektivet är därför inte tillämpligt i en sådan situation och det är möjligt att införa nationella regler som avviker från direktivets bestämmelser. Detta väcker frågan om uppmaningsskyldigheten som följer av artikel 6.2 i direktivet gäller för tredjelandsmedborgare med internationellt skydd i ett annat medlemsland. Vi bedömer att praxis inte ger stöd för annat än att uppmaningsskyldigheten som följer av artikel 6.2 i direktivet gäller, även om det i ett senare skede inte är möjligt att fatta ett beslut om återvändande till ett tredjeland. Som framgår ovan har EU-domstolen uttalat att även utlänningsbeslut som har beviljats flyktingstatus i ett annat medlemsland omfattas av direktivet om de vistas olagligt på ett annat medlemslands territorium, och därigenom av de gemensamma förfaranden som föreskrivs i direktivet.²⁹ I EU-domstolens avgörande hade personerna dessutom fått en uppmaning att bege sig till de medlemsländer de hade tillstånd att vistas i men inte följt uppmaningen.

Utgångspunkten bör således vara att en uppmaning ska lämnas, även om det inte är möjligt att fatta ett beslut om återvändande enligt direktivet. Detta gäller dock inte om något av de befintliga undantagen i 8 kap. 6 a § andra stycket 1–4 är tillämpliga, så som var fallet i MIG 2024:11. Om utlänningsbeslutet därefter inte rättar sig efter uppmaningen, och det inte är möjligt att fatta ett beslut om återvändande, kan situationen dock regleras nationellt.

Oaktat detta anser vi att det inte vore önskvärt att i svensk rätt ha olika regler för tredjelandsmedborgare utifrån på vilken grund

²⁸ MIG 2024:11.

²⁹ Dom C-673/19, punkt 30–31.

tredjelandsmedborgaren har beviljats uppehållstillstånd i det andra medlemslandet.

8.5 Överväganden av andra möjliga skärpningar av förfarandet i 8 kap. 6 a § utlänningslagen

8.5.1 Bakgrund

Utöver att vi har övervägt möjligheter till undantag från uppmaningsskyldigheten har vi även övervägt om det är möjligt att göra andra justeringar i 8 kap. 6 a § UtL i syfte att skapa ett mer enhetligt och effektivt förfarande för avvisning eller utvisning av de utlänningar som träffas av bestämmelsen.

Förfarandet i 8 kap. 6 a § UtL aktualiseras när en tredjelandsmedborgare som påträffas i Sverige och som vistas olagligt i landet, har rätt att vistas i ett annat EU-land. I regel sker detta vid Polismyndighetens inre utlänningskontroll. Vid sådana tillfällen är det Polismyndigheten som lämnar uppmaningen. Migrationsverket kan också vara den beslutande myndigheten, t.ex. om en utlänning söker asyl och det i ärendet kommer fram att han eller hon har tillstånd att vistas i ett annat EU-land. Vid utredningens kontakter med Polismyndigheten och Migrationsverket har det kommit fram att det i dag inte finns ett standardiserat sätt att lämna uppmaningen att bege sig till det andra medlemslandet. Det finns inte heller några tydliga riktlinjer som anger vilken tidsfrist som utlänningen ska ges för att självmant bege sig till det andra EU-landet, utöver att lämplig tidsfrist ska bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

8.5.2 Tredjelandssmedborgaren bör uppmanas att omedelbart bege sig till det andra EU-landet

Förslag

Ett beslut att avvisa eller utvisa en utlänning som har tillstånd att vistas i ett annat EU-land ska föregås av en uppmaning till utlänningen att omedelbart bege sig till det andra EU-landet.

Enligt regleringen i 8 kap. 6 a § UtL ska utlänningen som vistas olagligt uppmanas att inom en skälig tid bege sig till det EU-land där han eller hon har tillstånd att vistas. När bestämmelsen genomfördes i svensk rätt ansågs det inte nödvändigt att särskilt reglera fristens längd i lag. Det bedömdes i stället vara lämpligt med en skälighetsbedömning i det enskilda fallet.³⁰ I återvändandehandboken anges att en lämplig tidsram bör väljas i enlighet med nationell lagstiftning, med hänsyn till enskilda omständigheter, proportionalitetsprincipen samt det faktum att termen ofördröjligen används i direktivet.³¹ Vi bedömer att formuleringen *inom en skälig tid*, som är det som valdes vid genomförandet av återvändandedirektivet, inte fullt ut överensstämmer med termen ofördröjligen. Uttrycket *inom en skälig tid* lämnar större utrymme för tolkning och ger intryck av att det skulle röra sig om en längre frist än det som återvändandedirektivet föreskriver. I den engelska versionen av artikel 6.2 i återvändandedirektivet är lydelsen *immediately*, vilket normalt översätts till det svenska ordet omedelbart.

Eftersom personerna som träffas av bestämmelsen har ett giltigt tillstånd att vistas i ett annat EU-land borde en resa till det andra medlemslandet generellt sätt kunna genomföras inom några dygn och utan några större praktiska problem. I syfte att förtydliga bestämmelsen och precisera att den som uppmanas att bege sig ska göra det direkt bör det i bestämmelsen anges att myndigheten ska uppmana den enskilde att *omedelbart* bege sig till det andra EU-landet. Vi bedömer att en sådan ändring kan ha ett signalvärde. Vi anser vidare att den möjliga skärpning som kan ligga i bytet från inom en skälig tid till omedelbart stämmer bättre överens med lydelsen i återvändandedirektivet.

³⁰ Prop. 2016/17:61, s. 18–19.

³¹ Återvändandehandboken, avsnitt. 5.4.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag

De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

EES-medborgare som redan vistas i Sverige vid ikraftträdandet ska ansöka om registrering senast den 1 juli 2027.

Bedömning

Det finns inget behov av särskilda övergångsbestämmelser.

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Viss tid behövs för remittering av förslagen och fortsatt beredning inom Regeringskansliet samt remittering till Lagrådet och efterföljande riksdagsbehandling. Även Migrationsverket och övriga berörda myndigheter behöver utrymme för att anpassa sina verksamheter till förslagen. Vi föreslår därför att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Vi har i avsnitt 5.8.1 föreslagit att en EES-medborgare som har uppehållsrätt ska registrera sig hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige. En sådan reglering skulle innebära att alla EES-medborgare som redan vistas i Sverige sedan minst tre månader tillbaka skulle bli skyldiga att registrera sig omedelbart när bestämmelserna träder i kraft. Detta riskerar att orsaka praktiska svårigheter för såväl de registreringsskyldiga som för Migrationsverket, som skulle behöva ta emot en stor mängd ansökningar på en och samma gång. Utöver detta skulle Statens Servicecenter, där identitetskontrollerna kommer att genomföras, få stora svårigheter att utöka sin kapacitet i den mån som skulle krävas. Även de EES-medborgare som har vistats i Sverige med uppehållsrätt i

mindre än tre månader skulle riskera att få en mycket kort frist för när registreringsskyldigheten inträffar, beroende på hur lång tid vistelsen har pågått. Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi att de EES-medborgare som redan vistas i Sverige när bestämmelserna träder i kraft ska vara skyldiga att registrera sig senast sex månader efter ikraftträdandet, dvs. den 1 juli 2027.

Även med denna ordning kan ärenden komma att samlas i större omfattning hos Migrationsverket när sex månader har löpt från datumet för ikraftträdande, om alla EES-medborgare som redan vistas i Sverige avvaktar till sista möjliga dag för registrering. Detta kan i sin tur leda till en undanträngningseffekt som går ut över såväl enskilda som de myndigheter som är anslutna till Statens servicecenter. Ett utförligare resonemang om förslagets konsekvenser i denna del framgår av avsnitt 10.2.14. För att kunna lämna ett förslag om registrering av EES-medborgare behöver vi ta ställning till frågan om vilka frister som ska gälla för alla som kommer att omfattas av registreringsskyldigheten. Det är svårt att bedöma om sex månader är tillräckligt för att Migrationsverket och Statens servicecenter ska ha kapacitet att handlägga alla ärenden som initieras. En förlängd ansökningstid bör dock ge ett mer gynnsamt utgångsläge, förutsatt att ansökningarna kommer in löpande.

Utredningen bedömer att det inte finns några behov av övergångsbestämmelser.

10 Analys av förslagens konsekvenser

10.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att i enlighet med förordningen om konsekvensutredningar redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas. Om förslagen medför kostnadsökningar för staten, kommuner eller regioner, ska vi i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) föreslå en finansiering.

Vi har i anslutning till varje förslag redovisat de bakomliggande syftena med de förslag vi lämnar samt det behov som bedöms finnas av de författningsändringar som vi föreslår.

10.2 Registrering av EES-medborgare

10.2.1 Syftet med förslagen

I utredningen föreslås att ett särskilt registreringsförfarande för EES-medborgare med uppehållsrätt, som avser att vistas mer än tre månader i Sverige, återinförs i svensk rätt. EES-medborgare med uppehållstillstånd eller permanent uppehållsrätt, nordiska medborgare och arbetssökande ska enligt vårt förslag inte omfattas av skyldigheten att registrera sig. Det huvudsakliga syftet med att återinföra ett registreringsförfarande är att svenska myndigheter ska få bättre kännedom om vilka EES-medborgare som befinner sig i Sverige och med vilken rätt de vistas här. En registrering av EES-medborgare skulle även bidra till att statistiskt kunna följa invandringen till Sverige från andra EU-länder. En del EES-medborgare vistas i Sverige under kortare tid och omfattas inte av kraven på att anmäla flytt till Sverige i folkbokföringslagen. En skyldighet att

registrera sig och ett uppdaterat register skulle i sådana fall ge myndigheterna kännedom om att EES-medborgaren vistas i landet och ge ett särskilt tillfälle att kontrollera EES-medborgarens uppehållsrätt. Även om registreringen inte har någon betydelse för uppehållsrätten i sig bedömer vi att ett registreringsförfarande utgör ett verktyg för individuell utlänningskontroll.

Betänkandet innehåller även förslag om att biometriska underlag och uppgifter ska få samlas in och kontrolleras i samband med registrering. Syftet med förslagen i denna del är att tillförsäkra en effektiv identitetskontroll så att de uppgifter om EES-medborgare som registreras är korrekta. Förslagen förväntas även leda till bättre förutsättningar för materiellt riktiga bedömningar av identitet och rätten att vistas i Sverige.

För att registreringsförfarandet ska uppnå sitt syfte och kunna utgöra underlag för statistik är det väsentligt att de EES-medborgare som är skyldiga att registrera sig faktiskt gör det samt att registret hålls uppdaterat. I betänkandet finns därför även ett kapitel med förslag som syftar till att uppnå detta. Kapitlet innehåller förslag om sanktionsmöjligheter för Migrationsverket och informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter.

10.2.2 Effekten av att utredningens förslag inte genomförs och alternativa lösningar

För att på ett adekvat sätt kunna beakta de förväntade konsekvenserna av våra förslag behöver dessa också kunna jämföras med den förväntade utvecklingen om våra förslag inte genomförs (det s.k. nollalternativet). Det finns i dag ingen skyldighet att registrera sig för en EES-medborgare som vistas i Sverige. Nollalternativet innebär alltså att det även i fortsättningen kommer att finnas svårigheter med att överblicka hur många EES-medborgare som befinner sig i Sverige och med vilken rätt vid en given tidpunkt. Den fria rörligheten innebär att människor kan flytta mellan medlemsstaterna för bl.a. arbete eller studier. Myndigheterna behöver ett sätt att säkerställa att EES-medborgare som vistas mer än tillfälligt i Sverige uppfyller villkoren för uppehållsrätt, samtidigt som principen om fri rörlighet respekteras.

Ett alternativ till det föreslagna registreringsförfarandet som vi har övervägt är att med stöd av artikel 5.5 i rörlighetsdirektivet i

stället införa en skyldighet för en EES-medborgare att anmäla sin närvaro i landet. Ett sådant förfarande skulle innebära en minskad administrativ börda för såväl behörig myndighet som EES-medborgaren. En sådan ordning skulle dock ge mycket begränsad information om de registrerade EES-medborgarna. Med hänsyn till syftena bakom registreringsförfarandet bedömer vi därför att ett registreringsförfarande enligt artikel 8 i rörlighetsdirektivet är det mest ändamålsenliga alternativet för kontroll av EES-medborgare som befinner sig i Sverige.

10.2.3 Förenligheten med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Vi har vid utformningen av våra förslag genomgående beaktat EU-rätten och framför allt rörlighetsdirektivet, som utgör rättslig grund för registreringsförfarandet. Registreringsförfarandets syfte är inte att reglera tillströmningen av EES-medborgare. Därför bedömer vi att förslagen inte kommer att ha negativ inverkan på den fria rörligheten. Vi har även beaktat de synpunkter som EU-kommissionen har haft när det gäller Sveriges genomförande av rörlighetsdirektivet, som framfördes innan det tidigare registreringsförfarandet togs bort år 2014. I kapitel 5–7 har vi närmare beskrivit de enskilda förslagens förenlighet med EU-rätten. Vår slutsats utifrån dessa bedömningar är att förslaget om att återinföra ett registreringsförfarande i alla delar är förenligt med EU-rätten. För mer utförliga redogörelser av detta hänvisas till de nyss nämnda kapitlen. En analys av förslagens förenlighet med kraven i EU:s dataskyddsförordning finns i avsnitt 5.9.2. Förslagen i betänkandet är enligt vår bedömning även förenliga med Sveriges andra internationella åtaganden.

10.2.4 Vilka berörs av utredningens förslag?

Om förslagen i betänkandet genomförs kommer det att påverka EES-medborgare och deras familjemedlemmar som vistas i Sverige med uppehållsrätt i mer än tre månader. Utöver de registrerings-skyldiga påverkar våra förslag framför allt den myndighet som utses som ansvarig för registreringsförfarandet. Som tidigare har redogjorts för har vi föreslagit att Migrationsverket bör utses till ansvarig myn-

dighet. Bestämmelserna om vitesföreläggande och möjligheten att överklaga beslut att inte registrera en EES-medborgare gör även att migrationsdomstolarna kommer att beröras av förslagen. Förslagen kan även komma att beröra andra myndigheter som kommer samverka med Migrationsverket med anledning av våra förslag som syftar till ett utökat informationsutbyte.

10.2.5 Hur många EES-medborgare kommer att omfattas av registreringsskyldigheten?

För att kunna analysera konsekvenserna av förslagen behövs en uppskattning av hur många EES-medborgare som kommer att omfattas av registreringsskyldigheten. Enligt Migrationsverkets bedömning, kan det bli fråga om 32 000 ärenden om registrering per år.

Vi har haft tillgång till uppgifter från Migrationsverket om antalet ansökningar om registrering av EES-medborgare under perioden 2010–2013. År 2010 inkom 21 018 ansökningar, år 2011 inkom 27 259 ansökningar, år 2012 inkom 28 269 ansökningar och år 2013 inkom 27 174 ansökningar.¹ Sedan registreringsförfarandet avskaffades 2014 har migrationsmönstren inom EU dock förändrats. Enligt kommissionens årsrapport från 2024 om rörligheten av arbetskraft inom EU har exempelvis antalet personer som flyttar mellan EU-länder utvecklats över åren.² Dessa förändringar innebär att både omfattningen och karaktären av migrationen inom EU har förändrats sedan det tidigare svenska registreringsförfarandet tillämpades, vilket begränsar möjligheten att använda äldre statistik som underlag för bedömningar.

Utredningens förslag innebär att EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige med uppehållsrätt ska omfattas av registreringsskyldigheten. En möjlig modell för att uppskatta hur många EES-medborgare som kan antas omfattas av ett krav på registrering är att utgå från att antalet EES-medborgare som vistats i Sverige längre än tre månader har legat på en liknande nivå som antalet ansökningar om registrering under perioden 2010–2013, dvs. i genomsnitt 25 930 personer per år. Eftersom EES-medborgare som har intyg om per-

¹ Statistik från Migrationsverkets enhet för statistik och analys 2025-06-24.

² Mellan 2017 och 2022 låg inflödena av tredjelandsmedborgare kvar på en hög nivå, även om de minskade markant pga. covid-19-pandemin och de reserestriktioner som infördes. Mellan 2020 och 2022 har antalet personer som flyttar inom EU ökat med 14 procent, vilket illustrerar variationen av rörlighet inom unionen. *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2024*, s. 26.

manent uppehållsrätt undantas från registreringsskyldigheten bör antalet personer som har vistats i landet i mer än fem år och som därmed kan komma att ansöka om registrering vara begränsat. Under förutsättning att samtliga EES-medborgare som anländer fem år före den föreslagna ikraftträdandedagen fortfarande vistas i landet, uppgår det ackumulerade antalet till cirka 130 000 personer. Som tidigare påpekats har dock rörligheten inom EU förändrats sedan registreringsförfarandet avskaffades, vilket innebär att uppskattningen är förenad med betydande osäkerhet.

En annan möjlig modell är att utgå ifrån tillgänglig statistik över hur många EES-medborgare som för närvarande vistas i Sverige med uppehållsrätt. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsstatistik för 2024 finns det cirka 306 000 personer med medborgarskap i ett annat EU-land folkbokförda i Sverige. Av dessa bör medborgare i Danmark och Finland undantas, eftersom de omfattas av särskilda regler om fri rörlighet inom Norden. När personer med finskt och danskt medborgarskap räknas bort återstår omkring 246 000 folkbokförda personer med medborgarskap i ett annat EU-land än Danmark eller Finland.³

Personer som har permanent uppehållsrätt ska inte omfattas av en registreringsskyldighet. Enligt Migrationsverkets statistik har drygt 8 000 personer beviljats permanent uppehållsrätt under perioden 2020–2024. Det saknas uppgifter om hur många av dessa som fortfarande är bosatta i Sverige. Eftersom vissa kan ha lämnat landet efter beslutet går det inte att fastställa hur många som i dag har permanent uppehållsrätt och därmed skulle undantas från en registreringsskyldighet.

Utöver de folkbokförda EES-medborgarna finns det personer från EES-området som vistas i Sverige utan att vara folkbokförda. Folkbokföring sker endast för den som kan antas komma att vistas i landet under minst ett år. Personer som vistas kortare tid tilldelas i stället, när vissa förutsättningar är uppfyllda, ett samordningsnummer. Enligt Skatteverkets rapport *Nationell lägesbild över befolkningen 2025*⁴ fanns det 2024 drygt 178 000 aktiva samordningsnummer kopplade till personer med medborgarskap i EU-länder, exklu-

³ Sökning genom <https://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/integration/befolkning> den 13 oktober 2025.

⁴ Dnr 8-174856-2025.

sive Finland och Danmark. Att ett samordningsnummer är aktivt innebär inte nödvändigtvis att personen faktiskt vistas i landet.

Det finns också personer som vistas och verkar i Sverige utan någon svensk identitetsbeteckning. Denna grupp benämns i ovan nämnda rapport som andra relevanta personkretsar (ARP) och bedöms uppgå till mellan 110 000 och 185 000 personer, varav en del är EES-medborgare. Det saknas uppgifter om hur stor andel av dessa som är EES-medborgare och hur lång deras vistelse i Sverige är. Eftersom endast EES-medborgare som vistas längre än tre månader skulle omfattas av en registreringsskyldighet enligt artikel 8 i rörlighetsdirektivet går det inte att med tillgänglig statistik uppskatta hur många av dessa som i praktiken skulle beröras. Det är dock sannolikt att gruppen innehåller ett betydande antal personer som skulle omfattas av ett eventuellt registreringsförfarande.

Det finns sammantaget betydande svårigheter att uppskatta hur många EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige och som skulle omfattas av en registreringsskyldighet. En förklaring till detta är att Sverige sedan 2014 inte har haft något särskilt förfarande för registrering av EES-medborgares uppehållsrätt. Det finns därför ingen samlad information om hur många EES-medborgare som vistas i landet.

Mot bakgrund av resonemanget ovan gör utredningen bedömningen att omkring 240 000–250 000 folkbokförda EES-medborgare (exklusive nordiska) samt ett betydande men osäkert antal icke folkbokförda personer kan komma att omfattas av en registreringsskyldighet enligt artikel 8. Enligt en grov uppskattning kan det röra sig om cirka 400 000 EES-medborgare. Personer med permanent uppehållsrätt skulle inte omfattas. Uppskattningen bör endast ses som en indikation på storleksordningen. Det är även relevant att beakta att det sannolikt finns ett visst mörkertal när det gäller hur många EES-medborgare som vistas i Sverige.

10.2.6 Konsekvenser för enskilda

Utifrån den statistik som vi har haft tillgång till, uppskattar vi alltså att det i dag finns upp emot 400 000 EES-medborgare i Sverige som kommer omfattas av registreringsskyldigheten. Därtill tillkommer de EES-medborgare som framöver kommer att vistas i Sverige under

förhållanden som medför registreringsskyldighet. EES-medborgare som omfattas av den föreslagna registreringsskyldigheten kommer vara skyldiga att registrera sig inom viss tid. Den som underlåter att fullgöra skyldigheten kan åläggas sanktioner. Det är viktigt att handläggningen inte utformas på ett sätt som riskerar att hindra den fria rörligheten. För att så långt som möjligt underlätta den administrativa bördan för enskilda har dock utgångspunkten för utformningen av utredningens förslag varit att ansökningsförfarandet ska vara enkelt.

Vi bedömer även att registreringen kan komma att medföra positiva effekter för enskilda. Det är tänkbart att det kommer underlätta för handläggningen när den enskilde t.ex. behöver tillgång till välfärdssystemet eller vid anställningsprocesser. Eftersom vi föreslår att registreringsbeviset ska utfärdas utan avgift bedömer vi att registreringsskyldigheten inte kommer att medföra några särskilda ekonomiska konsekvenser för enskilda.

Utredningen föreslår att behandling av personuppgifter som rör enskildas personliga förhållanden kommer att ske. Även känsliga personuppgifter kommer att behandlas, vilket kan få konsekvenser för den personliga integriteten. I förhållande till respektive förslag har utredningen gjort bedömningen att de är nödvändiga och proportionerliga för att uppnå det övergripande syftet. Vår bedömning är sammantaget att det integritetstrång som förslagen medför är proportionerligt.

10.2.7 Konsekvenser för Migrationsverket

Förslaget om ett nytt registreringsförfarande för EES-medborgare kommer, om det genomförs, att innebära nya handläggningsuppgifter och ökad administration för Migrationsverkets del. Enligt förslagen ska även EES-medborgare som redan befinner sig i landet och omfattas av registreringsskyldighet registrera sina uppgifter och få registreringsbevis utfärdade. De samlade kostnaderna och den administrativa belastningen bedöms därför bli större i ett inledande skede. För att begränsa kostnader och handläggningstid föreslås att registreringsbeviset utformas som en enkel handling.

Avsikten är att prövningen som ska göras för att utfärda registreringsbeviset inte ska vara särskilt komplicerad eller tidskrävande. Den kommer inte heller vara helt olik den prövning som görs vid

ansökan om uppehållskort. Migrationsverket har tidigare erfarenhet av att handlägga liknande migrationsrättsliga ärenden, vilket ger myndigheten goda förutsättningar att hantera den nya ärendetypen. Detta bedöms bidra till att implementeringen kan ske utan större svårigheter och att behovet av nya rutiner och omfattande utbildningsinsatser begränsas. Erfarenheten innebär också att myndigheten kan utnyttja befintlig kompetens och etablerade arbetssätt, vilket i sin tur minskar de administrativa och ekonomiska konsekvenserna.

Den tekniska utvecklingen samt den tid som har gått sedan registreringsförfarandet utvecklades medför dock behov av viss utbildning i ärendetypen, samt nya rutiner för att säkerställa att tillämpningen sker på avsett sätt. Vi bedömer att förslaget även kommer att kräva att Migrationsverket inför rutiner för att tillgodose att registret hålls uppdaterat, t.ex. när myndigheten får kännedom om omständigheter som kan ha betydelse för den registrerade EES-medborgarens uppehållsrätt. Några omfattande utbildningsinsatser eller anpassningar av rutiner borde dock inte behövas. Kostnaderna för utbildning och upprättande av rutiner och handläggarsöd bedöms därför kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

För att hantera den löpande årliga inströmningen av ärenden (omkring 32 000) uppskattar Migrationsverket att det krävs 52 årsarbetskrafter vilket innebär behov av 62 nya medarbetare. Eftersom ett omedelbarhetskrav föreslås gälla för utfärdandet av registreringsbevis kommer myndigheten att behöva avsätta ytterligare resurser för handläggningen. Omedelbarhetskravet kommer att öka behovet, t.ex. i form av löpande övertidsinsatser. Migrationsverket uppskattar att kostnaden per ärende blir 1 336 kronor, vilket innebär att den totala kostnaden för den löpande årliga ärendehandläggningen beräknas uppgå till 42 750 000 kronor. Dessa beräkningar är dock förknippade med osäkerheter och Migrationsverket kommer att behöva uppdatera sina beräkningar, t.ex. i samband med prognos eller budgetunderlag.

Enligt det förslag vi lämnat, kommer Migrationsverket inte bara att registrera, utan även avregistrera EES-medborgare i de fall Migrationsverket finner att uppehållsrätten har upphört. Därmed tillkommer ytterligare en ny ärendetyp som för närvarande inte handläggs. Ärenden om avregistrering bör således medföra ytterligare kostnadsökningar för Migrationsverket. Hur stora dessa blir är dock

svårt att uppskatta. Vid det tidigare förfarandet, före 2014, skedde ingen avregistrering av EES-medborgare. Av den anledningen finns ingen statistik tillgänglig till ledning för hur många ärenden det kan bli fråga om. Vidare finns ytterligare en osäkerhetsfaktor att ta hänsyn till, nämligen att det inte är säkert att Migrationsverket får kännedom om de EES-medborgare vars uppehållsrätt har upphört. Detta beror på att Migrationsverket är beroende av frivilliga upplysningar från EES-medborgare och informationsutbyte med andra myndigheter för att tillgång till dessa uppgifter. Med hänsyn till ovanstående går det inte att uppskatta hur många ärenden om avregistrering som kan förväntas och inte heller hur stor kostnad detta kommer innebära för Migrationsverket.

Förutom den löpande inströmningen förväntas ett stort antal EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige behöva registrera sin uppehållsrätt. Med utgångspunkt i att det högsta uppskattade antalet EES-medborgare behöver registrera sin uppehållsrätt inom ett och samma år, tillkommer merkostnader för att hantera denna balans. Migrationsverket gör antagandet att det rör sig om 428 000⁵ EES-medborgare som ska registreras. Det kommer enligt Migrationsverket att krävas 877 årsarbetskrafter för att hantera balanserna under ett år. Kostnaden per ärende uppskattas av Migrationsverket bli 1 537 kronor, vilket ger en total kostnad på 657 750 000 kronor. Även här finns dock osäkerheter och myndigheten kommer att behöva återkomma med uppdaterade i beräkningar i samband med t.ex. prognos eller budgetunderlag.

Migrationsverket kommer att behöva utveckla en e-tjänst för ansökan om registreringsbevis samt uppdatera befintliga handläggnings-system för att kunna hantera ansökningar om registrering. Detta medför utvecklingskostnader. Framtagande av en e-tjänst kommer att kosta 2 100 000 kronor, enligt Migrationsverkets uppskattningar.

Rutiner för samverkan med Statens servicecenter behöver etableras, och det befintliga serviceavtalet mellan Migrationsverket och Statens servicecenter behöver uppdateras. Migrationsverket betalar en kostnad till Statens Servicecenter för varje besök som görs för verkets räkning. Hur stor kostnaden är beror på hur lång tid besöket tar. Om det är fråga om ett 15-minutersbesök blir det en kostnad på cirka 150 kronor per besök, om det däremot är 10 minuter går kostnaden ner till 100 kronor per besök. Kostnaden

⁵ Cirka 250 000 folkbokförda och ytterligare 178 000 ej folkbokförda EES-medborgare.

för den löpande årliga inströmningen (dvs. 32 000 ärenden per år) beräknas bli 3 200 000–4 800 000 kronor per år. Enligt samma beräkningsmodell beräknas kostnaden gällande de EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige och kommer att behöva registrera sin uppehållsrätt bli 42 800 000–64 200 000 kronor. Även här finns dock osäkerheter och Migrationsverket kommer att behöva uppdatera beräkningarna i samband med t.ex. prognos eller budgetunderlag. Förutom kostnaden per besök så tillkommer även vissa utvecklings- och förvaltningskostnader för Migrationsverket.

Förslaget som innebär att Migrationsverket ska få kontrollera att EES-medborgarens fotografi och fingeravtryck motsvarar lagrad information i dennes pass eller id-kort kommer att innebära merkostnader för Migrationsverket.

Migrationsverket har passläsare som kan öppna lagringsmediet och hämta den sökandes fotografi för alla EES-länder (med få undantag). För att ta fram fingeravtryck från lagringsmediet behövs dock certifikat från det utfärdande landet. Migrationsverket har i nuläget inte de certifikat som krävs. För att få tillgång till dessa skulle Migrationsverket behöva sluta avtal med varje utfärdande land och installera certifikaten i var och en av Migrationsverkets passläsare. Den rekommenderade livslängden enligt ICAO 9303 på dessa certifikat är 1–31 dagar, vilket innebär att Migrationsverket i värsta fall måste distribuera nya certifikat hela vägen ut till sina passläsare dagligen från 30 EES-länder. Migrationsverket kan i dagsläget inte uppskatta vad det skulle kosta att införskaffa dessa certifikat.

För att kunna göra ansiktsjämförelsen behöver Migrationsverket upphandla en ny programvara. Kostnaden för att köpa in programvaran kräver fördjupad undersökning för att kunna beräknas. Vad gäller jämförelse av fingeravtryck skulle Migrationsverket behöva mycket hjälp av leverantören av den utrustning som ska användas, vilket det i dagsläget saknas avtal för. Migrationsverket kan därför i dagsläget inte uppskatta vad kostnaden skulle bli. För kontrollen av de biometriska uppgifterna behöver Migrationsverket även köpa in nya passläsare. Sådana kostar uppskattningsvis 25 000 kronor styck och därtill kommer kostnader för support och service samt utveckling av programvara. Kostnaden för nya passläsare beräknas bli 1 100 000–1 500 000 kronor.

Eftersom skyldigheten för EES-medborgare att registrera sig innebär en ny ordning jämfört med vad som gäller i dagsläget finns

det behov av externa informationsinsatser. Som vi har redogjort för i avsnitt 7.8 kommer informationsinsatser även vara en åtgärd för att få de EES-medborgare som omfattas av registreringskyldigheten att registrera sig. Utöver registreringskyldiga behöver information ges till andra myndigheter som kommer i kontakt med EES-medborgare i sin handläggning. Vi bedömer att Migrationsverket har nödvändig och adekvat kompetens för att ansvara för den informationsspridning som kommer vara nödvändig. Eventuella merkostnader för sådana informationsinsatser bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Sammanfattningsvis bedömer vi att förslagen medför 3 200 000–3 600 000 kronor i form av förberedande kostnader och 700 550 000–721 950 000 kronor för att hantera ansökningar om registrering i det initiala skedet för de EES-medborgare som redan vistas i Sverige. Därefter beräknas Migrationsverkets årliga kostnader uppgå till 45 950 000–47 550 000 kronor per år för handläggning av ärenden och andra löpande kostnader. Till detta kommer eventuella kostnader för hantering av de certifikat som skulle behövas för upptagning av fingeravtryck.

Finansiering

Förslag

Anslaget för utgiftsområde 8, anslag 1:1 ska höjas med 500 000 000 kronor för år 2027.

Vi har i det föregående gjort bedömningen att ett genomförande av våra förslag sammantaget kommer att leda till stora kostnadsökningar för Migrationsverket. Den största kostnadsökningen avser hanteringen av ansökningar om registrering i det initiala skedet för de EES-medborgare som redan vistas i Sverige. Migrationsverket uppskattar denna kostnad till 700 550 000–721 950 000 kronor, under antagandet att antalet ansökningar motsvarar det högsta uppskattade antalet registreringskyldiga EES-medborgare. Den faktiska kostnadsökningen är dock sannolikt lägre mot bakgrund av att antalet registreringskyldiga som redan befinner sig i Sverige svårigen kunnat uppskattas. Kostnaden kommer att uppstå under

2027, då bestämmelserna är föreslagna att träda i kraft. För att omhänderta de förslag om registrering av EES-medborgare som vi lämnar föreslår vi att anslaget utgiftsområde 8, anslag 1:1 ska höjas med 500 miljoner kronor för 2027.

Vi bedömer att Migrationsverkets övriga kostnader för förberedelser inför registreringsförfarandet samt för löpande handläggning av registrering av de EES-medborgare som anländer efter dagen för ikraftträdande ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. Det är viktigt att noga följa kostnadsutvecklingen, eftersom ärendetypen inte handläggs hos Migrationsverket för närvarande.

Undanträngningseffekt hos Migrationsverket

Som nämnts tidigare är det svårt att beräkna resurser, vilket innebär att det finns risk för att Migrationsverkets verksamhet inte kan dimensioneras för att hantera ett sådant inflöde. Även om Migrationsverket får ett ökat anslag för att kunna hantera den anhopning av ärenden som förväntas uppstå i det inledande skedet, ser vi en viss risk för att Migrationsverket inte lyckas dimensionera verksamheten i den mån som krävs. Exempelvis skulle det kunna bli svårt att rekrytera den arbetskraft som behövs för att hantera en osedvanligt stor och temporär ärendetillströmning.

Eftersom Migrationsverket kommer att ha en skyldighet att utfärda ett registreringsbevis omedelbart efter att det har konstaterats att förutsättningarna för registrering är uppfyllda kommer detta att bli en prioriterad ärendekategori för myndigheten. Med den anhopning av ärenden som kan uppstå i det inledande skedet av registreringsförfarandet finns det risk för att personal som vanligtvis handlägger andra ärenden kan komma att tas i anspråk för hantering av ärenden gällande registrering av EU-medborgare. Detta kan komma att påverka både Migrationsverkets verksamhet och i förlängningen enskilda som kommer att få vänta längre för att få sin ansökan om t.ex. uppehållstillstånd hanterad.

10.2.8 Konsekvenser för Polismyndigheten

Vi bedömer att förslaget om en registreringsskyldighet för EES-medborgare kan medföra positiva effekter för Polismyndighetens verksamhet. Polismyndigheten kommer i huvudsak i kontakt med EES-medborgare om dessa påträffas vid en inre utlänningskontroll eller annan personkontroll. Vid en sådan kontroll skulle uppgifter som finns registrerade kunna underlätta för den som utför kontrollen. I registret över EES-medborgare kan det t.ex. finnas uppgifter om vilket datum som vistelsen påbörjades, datum för registreringen samt grunden för uppehållsrätten. Uppgifter om en EES-medborgares familjeförhållanden kan även tänkas vara användbara för Polismyndigheten i de fall där en person påträffas och uppger att hans eller hennes vistelserätt grundar sig på härledd uppehållsrätt till en EES-medborgare.

Vi har lämnat förslag om en uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten i förhållande till Migrationsverket för det fall en EES-medborgare påträffas och han eller hon inte har registrerat sig. Vi bedömer att Polismyndighetens interna rutiner kommer behöva genomgå viss anpassning till följd av förslaget. Det är inte möjligt för utredningen att helt överblicka kostnaderna för anpassningen, men de bedöms vara begränsade.

En ny skyldighet att lämna uppgifter kan även innebära vissa kostnader för den utlämnande myndigheten. Det är t.ex. sannolikt att det behövs viss it-utveckling för att kunna dokumentera lämnande av uppgift. Enligt vårt förslag är det dock fråga om en begränsad uppgiftsskyldighet där det tydligt anges vilka uppgifter som ska lämnas. Redan i dag finns vissa särskilda krav för att ta en EES-medborgare i förvar. Vårt förslag innebär ingen ändring av dessa regler och därför bedömer vi att förslagen inte heller kan förväntas ha någon större påverkan på antal förvarsärenden. Det är inte möjligt för utredningen att i detta skede överblicka de samlade kostnaderna. Bedömningen är dock att dessa bör kunna hållas på en begränsad nivå. Den tillkommande arbetsbördan och eventuella kostnader bedöms därför för närvarande kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

10.2.9 Konsekvenser för Skatteverket

Betänkandet innehåller ett förslag om att Migrationsverket ska begära tilldelning av samordningsnummer hos Skatteverket för en EES-medborgare som saknar identitetsbeteckning i samband med att dennes uppehållsrätt registreras. För Skatteverkets del kan ett sådant förslag innebära att samordningsnummer tilldelas fler EES-medborgare än i dag, men kanske framför allt i ett tidigare skede, redan när personen ska registrera sin uppehållsrätt. Möjligheten för Skatteverket att kunna få del av uppgifter om registrerade EES-medborgare genom informationsutbyte med Migrationsverket bedöms ha positiva effekter för Skatteverkets handläggning av folkbokföringsärenden för EES-medborgare. Förslaget om att Skatteverket ska få en uppgiftsskyldighet i förhållande till Migrationsverket bedöms ha liten påverkan på myndighetens verksamhet och inte medföra några betydande kostnader.

10.2.10 Konsekvenser för domstolarna

Vi föreslår att Migrationsverkets beslut om att avslå en ansökan om registrering samt beslut om avregistrering ska kunna överklagas till migrationsdomstol. Utöver de beslut som överklagas kommer det även att förekomma ansökningar om utdömande av vite. Förslagen kan därför förväntas medföra att det tillkommer vissa nya måltyper hos migrationsdomstolarna och att antalet mål ökar i viss utsträckning. Antalet beslut om att inte registrera en EES-medborgare bedöms bli begränsat, men det saknas underlag för en närmare uppskattning av hur många beslut som kommer att fattas och hur många av dessa som kan komma att överklagas. Vi har dock haft tillgång till uppgifter från Migrationsverket om antalet ansökningar om registrering av EES-medborgare under perioden 2010–2013. År 2010 inkom 21 018 ansökningar, varav 3 528 avslogs. År 2011 inkom 27 259 ansökningar och 4 452 avslogs. Året därpå inkom 28 269 ansökningar varav 5 278 avslogs. År 2013 inkom 27 174 ansökningar och 5 047 av dessa avslogs.⁶ Sammantaget ökade antalet ansökningar något under perioden, liksom antalet avslag, även om andelen avslag i förhållande till inkomna ansökningar låg på en relativt jämn nivå. Siffrorna är mellan 12 och 15 år gamla och det går

⁶ Statistik från Migrationsverkets enhet för statistik och analys 2025-06-24.

därför inte att dra några säkra slutsatser om hur många ärenden det kan röra sig om. Sedan dess har EES-medborgares migrationsmönster förändrats (se närmare under 10.2.5). Detta påverkar underlagens användbarhet, eftersom det är svårt att beräkna hur många som framöver kommer att vistas i Sverige med uppehållsrätt. När registreringsförfarandet tidigare fanns i svensk rätt var beslut om att avslå registrering inte heller överklagbara enligt utlänningslagen. Det saknas därför statistiskt underlag som kan ge indikationer på omfattningen av domstolsprocesser.

Prövningen som kommer göras vid ett överklagande bedöms dock inte vara särskilt komplicerad och även ha likheter med andra mål som redan prövas i migrationsdomstolarna, t.ex. mål om uppehållskort. När det gäller ansökningar om utdömande av vite bör dessa bli relativt ovanliga.

Visserligen kan det bli fråga om så många som uppemot 400 000 EES-medborgare som redan vistas i Sverige som kommer att bli registreringsskyldiga. Även om de flesta av dessa kan antas vara sådana som kommer beviljas registrering, skulle detta kunna leda till en märkbar ökning av mål hos migrationsdomstolarna. Ökningen beror på dock på flera olika faktorer, så som hur väl uppskattningen stämmer, om alla registreringsskyldiga ansöker om registrering, hur hög avslagsfrekvensen är och om de som får avslag överklagar beslutet. Eftersom uppskattningen av hur många mål som kommer att behöva hanteras inom ramen för registreringsförfarandet är så osäker, kan vi inte göra någon uppskattning av kostnaderna för hanteringen av dessa måltyper. Vår utgångspunkt är dock att de allra flesta EES-medborgare som kommer att ansöka om registrering är sådana som också har uppehållsrätt och därmed kommer att beviljas en registrering.

Bedömningen görs i nuläget att kostnaderna anses rymas inom domstolarnas befintliga ekonomiska ramar, men frågan behöver följas upp.

10.2.11 Konsekvenser för andra myndigheter

Vi bedömer att den registrering som föreslås utföras hos Migrationsverket i viss mån kan förväntas underlätta arbetet för andra myndigheter som handlägger ärenden där frågan om uppehållsrätt har betydelse. Även om varje myndighet har att göra en självstän-

dig prövning av uppehållsrätten inom sitt respektive område, kan registrerade uppgifter utgöra ett relevant underlag i handläggningen. Länsstyrelsen i Stockholm har i en rapport lyft fram att det är svårt för den enskilde handläggaren vid olika myndigheter att göra en individuell bedömning av uppehållsrätten. De svårigheter som har identifierats handlar bl.a. om att det saknas en vedertagen metod för att kontrollera hur länge en EES-medborgare har vistats i Sverige, eftersom det enda kravet för vistelser upp till tre månader är att personen har en giltig identitetshandling.⁷

Vi har även konstaterat att informationsutbyte mellan myndigheter kommer vara en del i att kontrollera registreringskyldigheten samt uppdatera registret. Själva utlämnandet av uppgifterna kommer att innebära löpande administration och kan medföra kostnader. Sådana kostnader är dock beroende av hur Migrationsverket och utlämnande aktörer väljer att utforma sina samarbeten och praktiska lösningar för utlämnanden. Våra förslag bör inte innebära en så stor utökning av myndigheternas uppdrag att det kräver särskild finansiering.

Statens servicecenter kommer att få ett utökat uppdrag till följd av utredningens förslag, framför allt i det inledande skedet. Detta kan bl.a. innebära ökade kostnader i form av lokaler, personal och utbildning. Initialt kommer tillströmningen kraftigt att öka, till följd av vårt förslag om att de EES-medborgare som redan vistas i Sverige ska registreras. Inledningsvis kommer därför ett tillskott av personal krävas. Redan i dag har Statens servicecenter i uppdrag att stödja och utveckla samarbetet med Migrationsverket med avseende på service och stöd.⁸ Det är även Migrationsverket som kommer att finansiera de uppdrag som skickas till Statens servicecenter. Vi har därför haft svårt att precisera konsekvensernas omfattning. Trots att det är svårt att analysera de ekonomiska konsekvenserna, är det dock troligt att Statens servicecenter kommer behöva utökade anslag i någon utsträckning.

Förslaget om vitesföreläggande för den som kan antas vara registreringskyldig kan leda till att enstaka ärenden överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning av utdömda viten. Antalet sådana ärenden bedöms dock bli begränsat. Vi bedömer därför att

⁷ Länsstyrelsen i Stockholm, Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige – Slutrapport (2020), s. 16.

⁸ Avsiktsförklaring om fortsatt servicesamverkan mellan Migrationsverket och Statens servicecenter (dnr 3.2.6-2022-22703).

uppgiften kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

I övrigt kan förslagen i denna del inte förväntas få några betydande konsekvenser för andra myndigheter.

10.2.12 Konsekvenser för företag

Våra förslag syftar inte till att ändra villkor eller förutsättningar för små eller stora företag. Arbetsgivare är skyldiga att kontrollera att anställda utlänningar har rätt att vistas och arbeta i Sverige. Den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige riskerar sanktionsavgifter och att dömas för brott. Det ska mot den bakgrunden vara lätt för arbetsgivare som rekryterar utländsk arbetskraft att göra rätt.⁹ En möjlig effekt av vårt förslag är att en registrering kan underlätta för arbetsgivare som ska kontrollera att den enskilde har rätt att vistas och arbeta i Sverige, vilket ur ett företagarperspektiv kan ses som en positiv konsekvens.

Genom förslagen kommer personer som kommer till Sverige för att arbeta omfattas av en skyldighet att registrera sig. Vår bedömning är emellertid att de administrativa krav som följer av registreringsskyldigheten inte kommer innebära att möjligheterna att attrahera arbetskraft från andra EES-länder riskerar att begränsas eller att Sverige skulle framstå som ett mindre attraktivt land att arbeta i.

10.2.13 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag kommer att medföra att svenska myndigheter får en bättre översikt över vilka EES-medborgare som befinner sig i Sverige. Om förfarandet uppnår sitt syfte att bidra till en mer effektiv individuell utlänningskontroll kan detta antas ge något ökade förutsättningar att upptäcka och motverka olovlig vistelse. Det innebär att antalet personer som befinner sig i landet utan rätt att vistas i Sverige kan minska. Personer i den gruppen lever i många fall i stor utsatthet. Exempelvis kommer majoriteten av de som utsätts för människohandel i Sverige ifrån andra EES-länder.¹⁰ Utsattheten

⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket, punkt 15, s. 23.

¹⁰ Länsstyrelsen i Stockholm, Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige – Slutrapport (2020), s. 26.

medför en högre risk för att personerna utnyttjas eller utsätts för brott. Den kan också medföra högre risk för att personerna själva begår brott, t.ex. genom att arbeta utan att ha rätt till det i syfte att försörja sig.¹¹ Att motverka olovlig vistelse kan även ha positiva effekter för att motverka välfärdsbrottslighet. Förväntad positiv effekt i detta avseende behöver dock ses i ljuset av rörlighetsdirektivets begränsningar när det gäller möjlighet till kontroll av uppehållsrätten.

Vi bedömer att förslaget om användning av biometriska uppgifter vid identitetskontroll kan ha positiva effekter för myndigheters möjligheter att motverka identitetsbedrägerier i Sverige. Att Migrationsverket ges förutsättningar att kontrollera identiteten på en person när han eller hon ska registrera sin uppehållsrätt är ett viktigt led i arbetet med att motverka förekomsten av falska, felaktiga och utnyttjade identiteter.

10.2.14 Konsekvenser i form av undanträngningseffekter

Enligt det förslag som vi lämnar, ska EES-medborgare vara skyldiga att registrera sig senast tre månader efter ankomsten till Sverige. För EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige föreslås i stället att ansökan om registrering ska göras senast sex månader efter att bestämmelserna har trätt i kraft (se avsnitt 9.1). Eftersom ingen av de EES-medborgare som vistas i Sverige med uppehållsrätt har omfattats av någon skyldighet att registrera sig sedan 2014, finns det i dag ett stort antal EES-medborgare som träffas av registreringsskyldigheten. Ett av syftena med en längre ansökningsfrist för dessa personer är att undvika en allt för stor anhopning av ärenden dels hos Migrationsverket som handlägger ärendena, dels hos Statens servicecenter där identitetskontrollerna kommer att genomföras. Trots den längre ansökningsfristen finns dock fortfarande en risk för att mängden ärenden kan bli svår att hantera.

Under förutsättning att det är så många som 400 000 personer som kommer att bli registreringsskyldiga, kommer Statens servicecenter att få en osedvanligt hög belastning genom att dessa personer behöver besöka ett servicekontor för identitetskontroll. Risken

¹¹ Länsstyrelsen i Stockholm, Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige – Slutrapport (2020), s. 36–38.

finns att verksamheten hos Statens servicecenter inte är dimensionerad för att både kunna genomföra identitetskontroller av EES-medborgare och att samtidigt kunna hantera övriga besök. Dimensioneringsproblemen hänför sig inte bara till personalfrågan, utan även till lokaler och teknisk utrustning.

Som en jämförelse kan nämnas den situation som rådde i Sverige 2024 då cirka 30 000 personer från Ukraina besökte Statens servicecenter från juni 2024 till februari 2025. Den mängden var tillräcklig för att Statens servicecenter behövde utöka antalet besökstider för identitetskontroll under delar av perioden. När det gäller registrering av EES-medborgare kan det bli fråga om ett mycket högre antal som kommer att behöva genomgå en identitetskontroll hos Statens servicecenter.

En utmaning för beräkningen av resurser är att det inte går att styra när i intervallet som EES-medborgare kommer att ge in ansökan. Detta resulterar i att registreringen av EES-medborgare, och identitetskontrollen som behöver göras under ärendets handläggning, i perioder riskerar att uppta en stor del av myndighetens bokningsbara besökstider.¹² Med hänvisning till det stora antal personer som kan komma att omfattas av registreringsskyldigheten är det inte givet att verksamheten kan dimensioneras för att hantera ett ökat inflöde. Risken är därmed att systemet blir överbelastat även om kapaciteten hos Statens servicecenter skulle utökas. Det är därmed osäkert om registreringen kan genomföras utan att påverka den ordinarie verksamheten. I sammanhanget bör även noteras att den ansvariga myndigheten, i detta fall Migrationsverket, måste ha personal tillgänglig för att säkerställa att handläggare vid Statens servicecenter kan få stöd och svar på frågor under de tider då verksamheten är öppen.

Med den anhopning av ärenden som kan uppstå i det inledande skedet av registreringsförfarandet följer alltså risken för att en undanträngningseffekt kan uppstå genom en överbelastning av Statens servicecenter. En sådan konsekvens kan komma att betydligt påverka enskilda, t.ex. genom att de tider som är bokningsbara kan bli upptagna under en lång period. Långa väntetider kan på detta sätt uppstå för enskilda som ska genomgå en identitetskontroll för andra ändamål såsom folkbokföring, tilldelning av samordningsnummer

¹² <https://www.statenssc.se/nyheter/nyhetsarkiv/2024-06-14-personer-fran-ukraina-kan-nu-bli-folkbokforda> hämtad 2025-12-11.

eller ansökan om id-kort. I förlängningen kan detta ge oönskade konsekvenser för Skatteverket och andra myndigheter som är anslutna till Statens servicecenters tjänster i form av förlängda handläggningstider. Eftersom situationen inte är okänd för de inblandade myndigheterna utgår utredningen från att lärdomar från folkbokföringen av de med tillfälligt skydd kommer underlätta såväl informationsspridning som samverkan mellan myndigheterna under övergångsperioden.

10.2.15 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet inte har betydelse för regionerna eller det kommunala självstyret. Vidare bedöms förslagen inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. Förslagen bedöms inte heller inverka på vare sig klimat eller miljö.

10.3 Uppmaning till självmant återvändande för tredjelandsmedborgare med tillstånd att vistas i en annan EU-stat

10.3.1 Syftet med förslagen

Förslagen i denna del av betänkandet syftar till att dels anpassa bestämmelsen i 8 kap. 6 a § UtlL till EU-rätten, dels förtydliga vad som gäller för en tredjelandsmedborgare som har uppmanats att bege sig till den EU-staten där han eller hon har uppehållstillstånd. Mot bakgrund av att EU-domstolen har uttalat att undantaget från uppmaningsskyldigheten i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 UtlL, det s.k. sannolikhetsundantaget, inte är förenligt med EU-rätten föreslår vi att det ska tas bort.

För att kunna bedriva ett effektivt återvändandearbete är det centralt att den som uppmanas att självmant bege sig till den medlemsstat där han eller hon har uppehållstillstånd följer uppmaningen. Vid våra kontakter med Polismyndigheten har det lyfts fram som ett återkommande problem att de som uppmanas att bege sig inte följer uppmaningen. För att tydliggöra förfarandet och vilka skyldigheter som åligger den som träffas av bestämmelsen föreslår vi

att paragrafen justeras på så sätt att den beslutande myndigheten ska uppmana tredjelandsmedborgaren att *omedelbart* bege sig till den andra medlemsstaten.

10.3.2 Effekten av att utredningens förslag inte genomförs och alternativa lösningar

Förslaget som innebär att undantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 utlänningslagen tas bort utgår från EU-domstolens uttalanden om Sveriges genomförande av återvändandedirektivet. Det finns därför inte skäl att beskriva alternativa lösningar eller effekterna om någon reglering inte kommer till stånd. Sverige är skyldigt att genomföra återvändandedirektivet och underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som är oförenliga med detta. Underlåtenhet att vidta åtgärder skulle kunna innebära att Sverige blir föremål för ett överträdelseärende.

När det gäller den språkliga ändringen som föreslås i 8 kap. 6 a § UtL som avser att "inom en skälig tid" ändras till "omedelbart" är det svårt att göra några säkra antaganden om vad ett nollalternativ skulle innebära. Det finns inte någon tydlig tillgänglig statistik som visar hur många ärenden om avvisning eller utvisning som avser tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd i en annan EU-stat. Det finns inte heller någon offentlig statistik över hur många uppmaningar som lämnats i enlighet med 8 kap. 6 a § UtL. Tredjelandsmedborgaren passerar normalt sett inte någon gränskontroll vid resa till en annan medlemsstat, vilket ytterligare försvårar möjligheten att följa upp hur många som faktiskt lämnar Sverige i enlighet med en lämnad uppmaning. Frågan om uppföljning av återvändandeprocessen för den aktuella gruppen är alltså relativt omfattande och ryms inte inom vårt uppdrag.

Vi bedömer att förslaget om ändring i 8 kap. 6 a § UtL inte medför några kostnader.

10.3.3 Vilka berörs av utredningens förslag?

Förslagen i denna del har koppling till förfarandet vid utvisning eller avvisning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i Sverige, men som har tillstånd att vistas i en annan EU-stat. Det är alltså

framför allt denna grupp av enskilda som påverkas av förslagen i betänkandet. Migrationsverket och Polismyndigheten påverkas av förslagen i egenskap av beslutande myndigheter.

10.3.4 Överensstämmelse med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Vi bedömer att de ändringar vi föreslår i 8 kap. 6 a § UtL medför att svensk rätt kommer att bättre anpassas till återvändandedirektivet. Vår utgångspunkt vid utformningen av aktuella förslag samt vid överväganden om andra skärpningar skulle vara möjliga har varit att alla åtgärder ska vara förenliga med återvändandedirektivet och EU-domstolens tolkning av detta. Vi har i anslutning till respektive förslag närmre redovisat de överväganden som legat till grund för slutsatsen att förslagen bedöms förenliga med EU-rätten. När det gäller de frågor där vi har ansett att det inte är möjligt att lämna några konkreta förslag har vi med utgångspunkt i EU-rätten redovisat skälen till detta.

10.3.5 Konsekvenser för Polismyndigheten och Migrationsverket

Som framgår ovan är det svårt att göra någon uppskattning av hur stor gruppen tredjelandsmedborgare som träffas av bestämmelsen är. Det är följaktligen också svårt att göra några säkra antaganden om hur och i vilken utsträckning förslagen påverkar Polismyndigheten och Migrationsverket, som handlägger ärendena och fattar beslut. Det är i huvudsak Polismyndigheten som påträffar de tredjelandsmedborgare som omfattas av bestämmelsen i 8 kap. 6 a § UtL vid inre utlänningskontroll eller genom den tillfälligt återinförda inre gränskontrollen. Ibland kan även Migrationsverket vara den myndighet som lämnar uppmaningen.

Med anledning av förslaget som innebär att sannolikhetsundantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 UtL tas bort är det rimligt att anta att myndigheterna i flera fall än i dagsläget kommer behöva uppmana en tredjelandsmedborgare att självantaga sig till den andra medlemsstaten. Det innebär att färre beslut om avvisning och utvisning kommer kunna fattas direkt när utlännings påträffas

och det konstateras att hans eller hennes vistelse är olaglig. Polismyndigheten kommer i praktiken inte ha möjlighet att följa upp de uppmaningar som lämnats, så att ett beslut om avvisning eller utvisning kan fattas om personen inte har följt uppmaningen när tidsfristen har löpt ut. Ett beslut om avlägsnande kommer därför endast bli möjligt att fatta när den person som fått uppmaningen påträffas igen, efter att tidsfristen att resa till den andra medlemsstaten har löpt ut. Denna situation kan leda till en ökad resursåtgång, när det gäller att utreda om personen i fråga har begett sig till den andra medlemsstaten och därefter kommit tillbaka till Sverige. Hur stor resursåtgång det rör sig om är svårt att överblicka. De ytterligare arbetsuppgifter som förslagen i denna del av betänkandet skulle kunna innebära för Polismyndigheten och Migrationsverket bedömer vi främst handla om uppdatering av interna rutiner samt vissa informationsinsatser. Detta bedöms inte leda till annat än marginella kostnader. Dessa bedömer vi rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

10.3.6 Konsekvenser för domstolarna

Det är svårt att bedöma om våra förslag kommer att medföra en ökning eller minskning av mål och därmed sammanhängande hantering vid migrationsdomstolarna. Omfattningen bedöms som osäker, men det finns inte något som talar för någon betydande ökningen som skulle påverka verksamheten i någon märkbar utsträckning. Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att kostnaderna för hantering av eventuella nya överklaganden inte bör bli särskilt omfattande och att den därför ryms inom domstolarnas befintliga ramar.

10.3.7 Konsekvenser för enskilda

Som tidigare nämnt bedömer vi att uppmaningsskyldigheten blir något mer omfattande än i dagsläget genom att ett undantag tas bort. För enskilda som träffas av förfarandet bedöms det vara mindre ingripande att ges möjlighet att självmant bege sig till den andra medlemsstaten än att meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelsen föreslås också ändras genom att *inom en skälig tid självmant* ersätts med *omedelbart*. Även om en individuell bedöm-

ning alltid ska ske, kan förslaget generellt sett leda till att fristen för enskilda att bege sig till annan medlemsstat kommer att bli kortare än enligt nuvarande lydelse. Vi har inte kunnat identifiera andra möjliga konsekvenser för enskilda.

10.3.8 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag bedöms inte medföra några konsekvenser för företag eller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Förslagen har inte betydelse för det kommunala självstyret. Vidare bedöms förslagen inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. Förslagen bedöms inte heller inverka på vare sig klimat eller miljö.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

3 a kap.

Registreringsskyldighet m.m.

10 §

En EES-medborgare som har uppehållsrätt ska ansöka om registrering hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige.

En EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare och som har uppehållsrätt ska ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige.

För en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller som inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om ett sådant tillstånd gäller inte första eller andra styckena.

Det som anges i första stycket gäller inte för medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge. Det gäller inte heller EES-medborgare som har fått ett intyg om permanent uppehållsrätt eller är arbetssökande.

Paragrafen reglerar skyldigheten att ansöka om registrering och uppehållskort. Våra överväganden finns i avsnitt 5.4 och 5.8.1.

I ett nytt första stycke, införs ett krav på att EES-medborgare som vistas i Sverige med uppehållsrätt ska registrera sig senast tre månader efter ankomstdagen. Stycket är utformat enligt samma systematik som andra stycket där fristen för ansökan om uppehållskort anges, eftersom fristerna för registrering respektive ansökan om uppehållskort är formulerade på liknande sätt i artikel 8.2 respektive 9.2 i rörlighetsdirektivet. För de EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige med uppehållsrätt när reglerna träder i kraft gäller en annan

ordning beträffande fristen för registrering enligt en särskild ikraftträdandebestämmelse. Dessa personer ska i stället ansöka om registrering ett halvår efter ikraftträdandedagen.

Andra och tredje styckena motsvarar den tidigare lydelsen av bestämmelsen. Tredje stycket ändras dock på så sätt att det aktuella undantaget ska omfatta både skyldigheten att ansöka om registrering och skyldigheten att ansöka om uppehållskort.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att kravet på registrering inte gäller för medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge. Vidare ska kravet på registrering inte gälla EES-medborgare som har fått ett intyg om permanent uppehållsrätt eller som är arbetsökande i landet. När det gäller arbetssökande, inträder skyldigheten att registrera sig samma dag som EES-medborgaren övergår till att uppfylla en grund för uppehållsrätt som medför registreringsskyldighet. En förutsättning för detta är att EES-medborgaren har vistats i landet i över tre månader vid den tidpunkten. I annat fall inträder registreringsskyldigheten först när vistelsen överstiger tre månader. Situationen kan uppstå exempelvis när en arbetssökande får en anställning och övergår till att vara arbetstagare, eller att den arbetssökande väljer att börja studera.

10 a §

Migrationsverket ska besluta att avregistrera en registrerad EES-medborgare om Migrationsverket finner att förutsättningarna för uppehållsrätt inte är uppfyllda.

Av paragrafen, som är ny, framgår att Migrationsverket ska avregistrera en EES-medborgare om han eller hon inte har uppehållsrätt. Våra överväganden finns i avsnitt 7.4.2.

En avregistrering kan bli aktuell när förutsättningarna för uppehållsrätt har upphört, antingen genom att EES-medborgaren avslutat sin vistelse i landet, eller på grund av att EES-medborgaren inte längre uppfyller någon grund för uppehållsrätt som medför registreringsskyldighet. Det kan även vara så att Migrationsverket finner att registreringen har skett på felaktiga grunder, t.ex. på grund av den registrerade personen har lämnat oriktiga uppgifter. Ytterligare en situation som föranleder avregistrering är om EES-medborgaren förvärvat svenskt medborgarskap. Svenska medborgare omfattas inte

av något krav på uppehållsrätt för att få vistas i Sverige och har därmed ingen skyldighet att registrera sig. EES-medborgare som blir svenska medborgare ska därför avregistreras. Slutligen ska även EES-medborgare som får ett intyg om permanent uppehållsrätt avregistreras, eftersom inte heller dessa omfattas av någon registrerings-skyldighet.

11 §

Om det kan antas att en *EES-medborgare eller hans eller hennes* familjemedlem är skyldig att registrera sig eller att ansöka om uppehållskort enligt 10 §, får Migrationsverket förelägga honom eller henne att fullgöra denna skyldighet. Migrationsverket får även förelägga *EES-medborgaren eller* familjemedlemmen att lämna in sådana *uppgifter och* handlingar som är nödvändiga för att registrering eller utfärdande av uppehållskort ska kunna ske.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om förelägganden. Våra överväganden finns i avsnitt 7.2.1.

Paragrafen ändras till följd av att registreringsskyldigheten för EES-medborgare återinförs. Ändringen innebär att Migrationsverket kan förelägga EES-medborgare att registrera sig och ge in det underlag som är nödvändigt för registreringen. I andra meningen görs ett tillägg som innebär att Migrationsverkets föreläggande kan avse även uppgifter, i stället för att endast avse handlingar. Möjligheten att förena föreläggandet med vite följer av 3 a kap. 12 §.

12 a §

Migrationsverket ska utfärda

1. *registreringsbevis till en EES-medborgare som har ansökt om registrering och som har uppehållsrätt,*
2. intyg om permanent uppehållsrätt till en EES-medborgare som har ansökt om sådant intyg och som har permanent uppehållsrätt,
3. uppehållskort till en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare, om han eller hon har ansökt om sådant kort och har uppehållsrätt, och
4. permanent uppehållskort till en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare, om han eller hon har ansökt om sådant kort och har permanent uppehållsrätt.

Paragrafen ändras genom att en ny första punkt förs in där det framgår att Migrationsverket ska utfärda registreringsbevis till en EES-medborgare som har ansökt om registrering och som har uppehållsrätt. Våra överväganden finns i avsnitt 5.8.3. Bestämmelsen införs till följd av att registreringsskyldigheten för EES-medborgare återinförs. Punkterna 2–4 motsvarar tidigare 1–3.

12 b §

En EES-medborgare som har ansökt om registrering enligt 10 § första stycket ska meddela Migrationsverket om han eller hon avslutar sin vistelse i Sverige.

Paragrafen, som är ny, innebär att EES-medborgare ska kontakta Migrationsverket i samband med att vistelsen i landet avslutas. Våra överväganden finns i avsnitt 7.4.1. Skyldigheten att meddela Migrationsverket att vistelsen i Sverige avslutas är inte förenad med någon sanktion.

14 §

Regeringen får meddela föreskrifter om förfarandet vid registrering av EES-medborgare och ansökan om uppehållskort.

Paragrafen utvidgas för att bemyndigandet ska omfatta de bestämmelser om registreringsförfarandet som är nödvändiga att införa i utlänningsförordningen. Våra överväganden finns i avsnitt 5.2 och 5.7.

8 kap.

6 a §

När en fråga uppkommer om avvisning eller utvisning enligt 2, 3 eller 6 § av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat ska den beslutande myndigheten uppmana utlänningen att *omedelbart* bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning eller utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige,
 2. utlänningen nekas att resa in i landet,
 3. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns, *eller*
 4. utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet.
- Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om uppmaningar enligt första stycket.

Paragrafen behandlar ett särskilt förfarande vid avvisning eller utvisning av en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare, och som har rätt att vistas i en annan EU-stat. Våra överväganden finns i avsnitt 8.3.2 och 8.5.2.

Första stycket ändras på så sätt att uttrycket ”inom en skälig tid” ersätts med uttrycket ”omedelbart”. Ändringen förtydligar att den som uppmanas att bege sig till den medlemsstat där han eller hon har tillstånd att vistas ska göra det direkt. En tidsfrist ska bedömas från fall till fall, men i regel bör det handla om några dygn. Ändringen i samma mening från tidigare ”självmant bege sig” till ”bege sig” är endast en redaktionell ändring och avser ingen ändring i sak.

I paragrafens *andra stycke* görs en ändring som innebär att undantaget i *femte punkten* tas bort. Det innebär att det inte längre är möjligt att göra undantag från uppmaningsskyldigheten för det fall det bedöms sannolikt att utlänningen inte skulle följa en uppmaning att frivilligt resa till den andra EU-staten.

9 kap.

8 k §

En EES-medborgare är skyldig att, i ett ärende om registrering av uppehållsrätt, låta Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Skyldigheten att låta Migrationsverket ta fingeravtryck gäller inte om EES-medborgaren är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för EES-medborgaren att lämna fingeravtryck.

Om ett pass eller ett identitetskort som visas upp har ett lagringsmedium där fotografi eller fingeravtryck är sparade eller har ett synligt fotografi, får Migrationsverket använda uppgifter som myndigheten har tagit enligt första stycket för att kontrollera att dessa motsvarar uppgifterna som finns i handlingen.

När en kontroll enligt andra stycket har genomförts ska det fotografi och de fingeravtryck som har tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Det gäller också de biometriska uppgifter som tagits fram i samband med kontrollen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om fotografering och tagande av fingeravtryck vid ansökan om registrering av uppehållsrätt. Våra överväganden finns i avsnitt 6.6.

Genom *första stycket* ges en möjlighet för Migrationsverket att ta fotografi eller fingeravtryck av en EES-medborgare som inställer sig för identitetskontroll hos Migrationsverket och visar upp ett giltigt pass eller giltigt identitetskort i enlighet med 3 a kap. 8 och 8 a §§ utlänningsförordningen. Migrationsverket får ta både fotografi och fingeravtryck av en EES-medborgare men avgör i det enskilda fallet om myndigheten behöver ta båda underlagen, endast endera av dessa eller inget alls. Skyldigheten att låta Migrationsverket ta fingeravtryck gäller inte för EES-medborgare som är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för EES-medborgaren att lämna fingeravtryck.

Av *andra stycket* framgår att Migrationsverket får använda de uppgifter som har tagits upp vid en identitetskontroll för att kontrollera att dessa överensstämmer med uppgifter som framgår av identitetshandlingen. Uppgifterna får jämföras såväl med de uppgifter som finns lagrade i ett lagringsmedium på identitetshandlingen som med ett fotografi som är synligt på identitetshandlingen. Samtliga uppgifter som finns i eller på en överlämnad handling ska alltså få användas vid kontroll.

Enligt *tredje stycket* ska det fotografi och de fingeravtryck som har tagits för kontrollen, samt de biometriska uppgifter som tagits fram i samband med kontrollen, omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts. Det får alltså inte ske någon lagring av kontrollunderlaget.

9 c §

Polismyndigheten får kontrollera om en EES-medborgare som kan antas ha vistats i Sverige i över tre månader har registrerat sig hos Migrationsverket.

Paragrafen är ny och föreskriver en möjlighet för Polismyndigheten att kontrollera om en EES-medborgare har uppfyllt sin registreringsskyldighet. Våra överväganden finns i avsnitt 7.5.3.

Kontrollen kan göras när Polismyndigheten påträffar en EES-medborgare och omständigheterna eller det EES-medborgaren uppger gör det antagligt att han eller hon har vistats i Sverige i över tre månader. Det är registreringsskyldigheten som kontrolleras, inte vistelserätten i sig. Kontrollen kan göras genom att frågan ställs till EES-medborgaren om han eller hon har registrerat sig hos Migrationsverket och svaret kan kontrolleras direkt genom avstämning mot registret över personer med uppehållsrätt.

Ikraftträdandebestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. EES-medborgare som redan vistas i Sverige vid ikraftträdandet ska ansöka om registrering senast den 1 juli 2027.

Våra överväganden om ikraftträdandebestämmelser finns i avsnitt 10.1.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

I *punkt 2* anges en längre frist att ansöka om registrering för de EES-medborgare som redan vistas i Sverige när lagen träder i kraft. Syftet med detta är att undvika att vissa EES-medborgare blir skyldiga att registrera sin uppehållsrätt redan samma dag som lagen träder i kraft, eller mycket kort därefter.

Kommittédirektiv 2025:4

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 underlåtenhet att följa registreringsskyldigheten,
- analysera i vilken utsträckning som kontroll av om registreringsskyldigheten 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 uppehållsrätten (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 registreringsskyldighet 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 registreringsskyldigheten 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 uppehålls rätt 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 uppehålls rätt (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 uppehålls rätt 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 uppehålls rätt 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 uppehålls rätt även i de fall EES-medborgaren inte ska folkbokföras. Om det i registreringsförfarandet framkommer att en EES-medborgare saknar uppehålls rätt 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 uppehålls rätt 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 registreringsför-

farande – 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 registreringskyldighet (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 registreringskyldigheten 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 registreringsskyldigheten,
- 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 självant bege sig till den andra EU-staten. Först om utlänningen 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 utlänningen 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 utlännningen 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 uppmaningsskyldigheten när det är sannolikt att utlännningen inte skulle följa uppmaningen så att regleringen 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 kommittéförförordningen (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)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.

Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.

Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]