

10 Permanent uppehållsrätt

10.1 Huvudregler för permanent uppehållsrätt

Utredningens förslag: I en ny 3 kap. 5 h § UtlF föreskrivs om permanent uppehållsrätt för de medborgare i en EES-stat eller i Schweiz som har uppehållit sig lagligt i landet under fem år. Samma rätt skall tillkomma den familjemedlem som inte har sådant medborgarskap men som uppehållit sig lagligt i landet i fem år, tillsammans med den anhörige vars uppehållsrätt familjemedlemmen varit beroende av för sin egen uppehållsrätt.

I en ny 3 kap. 5 j § UtlF anges under vilken förutsättning den permanenta uppehållsrätten kan gå förlorad.

Detta avsnitt behandlar direktivets artikel 16.

I avsnitten 7.1, 7.2 och 9.2 har lämnats redogörelser för den nuvarande ordningen enligt UtlL och UtlF med tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd enligt UtlF för EES-medborgare m fl. kan endast vara tidsbegränsat, medan permanent uppehållstillstånd kan beviljas endast enligt UtlL:s bestämmelser. De EES-medborgare m.fl. som med stöd av uppehållstillstånd enligt UtlF vistats under lång tid i Sverige kan åberopa den starka anknytning som därigenom uppstått till landet och på den grunden beviljas permanent uppehållstillstånd enligt UtlL. När en sådan person får permanent tillstånd har tillståndsfrågan således bytt regelsystem; det nya, permanenta tillståndet vilar – till skillnad från det tidigare, tidsbegränsade tillståndet – inte på gemenskapsrättens bestämmelser utan på svenska, nationellt utformade regler.

Överväganden och förslag

Medan artikel 6 avser kortvariga vistelser, under vilka i princip endast krav på innehav av vissa resehandlingar får ställas, avser artiklarna 7, 12 och 13 längre vistelser under vilka mer långtgående krav får ställas på de berörda personerna. Artikel 16 anger den bortre tidsgränsen för de krav som i det avseendet kan ställas på unionsmedborgaren och dennes familjemedlemmar. När en unionsmedborgare, oavsett om denne har haft uppehållsrätt såsom självständigt berättigad eller såsom familjemedlem, har vistats lagligt i den mottagande medlemsstaten under en fortlöpande period av fem år skall han eller hon enligt artikel 16.1 ha permanent uppehållsrätt. I huvudsak gäller enligt artikel 16.2 detsamma för familjemedlemmar från tredje land. Direktivets föreskrifter i artikel 16 kan väl tjäna som utgångspunkt för den svenska författningstexten, som får innefatta även en beräkningsregel avseende femårsperioden (artikel 16.3) och en regel om hur den permanenta uppehållsrätten kan gå förlorad (artikel 16.4). Regeln om permanent uppehållsrätt blir, som framgått ovan, helt ny och bör placeras i en ny 3 kap. 5 h § Utf. Bestämmelsen om hur den permanenta uppehållsrätten kan upphöra bör förläggas till en ny 5 j §.

En mindre skillnad mellan artikel 16.1 (unionsmedborgare) och 16.2 (tredjelandsmedborgare) skall dock uppmärksammas. För familjemedlemmar som själva är unionsmedborgare krävs endast att de har vistats lagligt i den mottagande medlemsstaten under fem år. Sådan vistelse förutsätter att de har varit anslutna som familjemedlem till en person som har haft en självständig uppehållsrätt. Begreppet "anslutning" har diskuterats särskilt i avsnitt 7.4.8. Bedömningen är att sådan anslutning kan ske även om familjemedlemmen inte bor tillsammans med den självständigt berättigade personen. För frågan om permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.2 tycks dock boendet kunna ha särskild betydelse, eftersom det för familjemedlemmar från tredje land krävs – förutom att de har vistats lagligt i landet under fem år – att de *uppehållit sig tillsammans med unionsmedborgaren* under denna tid. I kommissionens förslag till direktivet användes på motsvarande plats uttrycket "bott tillsammans med unionsmedborgaren" och av t.ex. rådets gemensamma ståndpunkt (EG) nr 6/2004 framgår inte att någon saklig ändring har avsetts med den lydelse som blev den slutliga. I den engelska språkversionen av direktivet används på motsvarande plats uttrycket "have legally resided with the Union

citizen". Man kan därför utgå från att i frågan om permanent uppehållsrätt för familjemedlemmar från tredje land ställs ett något strängare krav i detta avseende än för familjemedlemmar som är unionsmedborgare.

I artikel 16.3 anges att frånvaro på grund av vissa omständigheter inte skall inverka vid beräkningen av femårsperioden. Exempel ges bl.a. på vad som kan vara "viktiga skäl", nämligen graviditet och förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning, eller utstationering på grund av arbete i ett annat land. Uppräkningen av exempel på "viktiga skäl" kan inte anses uttömmande och bör inte tas med i den svenska författningstexten. De angivna exemplen bör dock ge ledning vid tillämpning av den svenska bestämmelsen, i vilken bör användas uttrycket "särskilda skäl".

10.2 En särskild regel för vissa fall, avseende familjemedlemmar från tredje land

Utredningens förslag: I en ny 3 kap. 5 h § UtIF föreskrivs om permanent uppehållsrätt för familjemedlemmar från tredje land även för det fallet att de har haft uppehållsrätt trots att anknytningen till en anhörig medborgare i en EES-stat eller i Schweiz har brutits på det sätt som avses i nu föreslagna 5 e § eller 5 g §. Det ställs därvid inget krav på att de skall ha uppehållit sig i landet tillsammans med den anhörige.

I avsnittet behandlas artikel 18, som saknar ungefärlig motsvarighet i nu gällande svensk rätt.

Överväganden och förslag

Skillnaden mellan artikel 18 och vad som föreskrivs om permanent uppehållsrätt i artikel 16 har sin förklaring i att det, av naturliga skäl, inte kan krävas av de familjemedlemmar som avses i artiklarna 12.2 och 13.2 att de uppehåller sig i medlemsstaten *tillsammans med unionsmedborgaren* för att erhålla permanent uppehållsrätt. De nyssnämnda artiklarna utgår ju från att unionsmedborgaren har avlidit eller att ett äktenskap/partnerskap har upplösts. Är en sådan situation för handen är det för att förvärva permanent uppehållsrätt tillräckligt att familjemedlemmen ensam, med stöd av artiklarna

12.2 eller 13.2, vistas i landet i fem år. Av den nya regel, 3 kap. 5 h § UtIF, som föreslagits i anledning av artikel 16 måste även detta framgå.

Permanent uppehållsrätt enligt artikel 18 berörs enligt direktivets ordalydelse inte av den beräkningsregel som anges i artikel 16.3 och inte heller av den regel om förlust av permanent uppehållsrätt som anges i artikel 16.4. Det är dock vår bedömning att även dessa regler måste tillämpas på permanent uppehållsrätt enligt artikel 18. Den föreslagna författningstexten tillgodoser det behovet.

11 Förtida permanent uppehållsrätt i vissa fall

11.1 Anställda och egenföretagare

Utredningens förslag: I en ny 3 kap. 5 i § UtIF föreskrivs om arbetstagares och egenföretagares möjligheter att förvärva permanent uppehållsrätt i förtid, när de av i bestämmelsen närmare angivna skäl avbrutit sin yrkesverksamhet i landet.

I avsnittet behandlas artiklarna 17.1 och 17.2.

De regler i UtIF som närmast berör icke längre verksamma arbetstagare och egna företagare avser rätten till tidsbegränsade uppehållstillstånd, medan regler om rätt till permanent uppehållstillstånd för sådana personer saknas. I 3 kap. 5 a § fjärde stycket UtIF stadgas att egna företagare som upphört med sin verksamhet under vissa förutsättningar skall beviljas uppehållstillstånd. Regeln har sin grund i artikel 2 i rådets direktiv 75/34/EEG, som upphävs genom rörlighetsdirektivet. De egna företagare som inte uppfyller kraven enligt fjärde stycket skall enligt femte stycket beviljas uppehållstillstånd om de uppfyller vissa andra krav. Den senare regeln grundas på artikel 1 rådets direktiv 90/365/EEG, som också upphävs genom rörlighetsdirektivet. Pensionerade arbetstagare som inte omfattas av kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 skall enligt 3 kap. 5 a § femte stycket UtIF beviljas uppehållstillstånd under vissa förutsättningar. Regeln har sin grund i artikel 1 i det ovan nämnda direktivet 90/365/EEG. UtIF kompletterar således förordningen (EEG) nr 1251/70 i fråga om pensionerade arbetstagares rätt att kvarstanna i Sverige. De pensionerade arbetstagare som omfattas av den nyssnämnda förordningen skall beviljas uppehållstillstånd enligt förordningen, utan att detta framgår särskilt av svensk författning. Skillnaden mellan de olika kategorierna pensionerade arbetstagare ligger bl.a. i att på dem som skall beviljas uppehållstillstånd enligt förordningen ställs inga krav

på försörjningsförmåga, medan sådant krav ställs i UtlF:s bestämmelse. Förordningen (EEG) nr 1251/70 upphävs inte genom rörlighetsdirektivet, utan kommer att gälla under viss tid framöver.

Överväganden och förslag

Syftet med artiklarna 17.1 och 17.2 är att arbetstagare och egna företagare under vissa förutsättningar skall förvärva permanent uppehållsrätt innan de har vistats i en medlemsstat i fem år, vilket annars krävs enligt huvudregeln i artikel 16. Utan de nu aktuella undantagen skulle huvudregeln få till följd att en arbetstagare som bosätter sig i Sverige med stöd av artikel 7.1 a och som därefter pensioneras, intill dess att han vistats i landet i fem år måste uppfylla någon annan förutsättning för uppehållsrätt enligt artikel 7.1. Genom undantagsreglerna i artikel 17 skall dock arbetstagare och egna företagare, om de närmare förutsättningarna föreligger, ha permanent uppehållsrätt redan från den dag de avslutar sin yrkesverksamhet.

Liksom övriga regler i 3 kap. 5 a § UtlF kan de regler som berör f.d. verksamma egna företagare och arbetstagare utgå helt. De nya reglerna, som kan bygga på direktivets lydelse, bör införas i en ny 3 kap. 5 i § UtlF. Det kan dock vara värt att göra följande anmärkningar till vissa moment i bestämmelserna.

I artikel 17.1 a första stycket berörs den ålder som ger rätt till ålderspension. De närmast berörda svenska bestämmelserna om pension finns i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. Pension enligt den lagen får tas ut tidigast från och med den månad då den pensionsberättigade fyller 61 år. Det är vår bedömning att det är den åldern som skall anges i bestämmelsen om förtida permanent uppehållsrätt för arbetstagare och egna företagare som har uppnått pensionsåldern. Bestämmelsen i artikel 17.1 a avser även den arbetstagare som ”upphör att vara anställd i samband med förtidspensionering”. Som berörs i det följande stycket har begreppet ”förtidspensionering” utmönstrats i svensk rätt. Detta hindrar dock inte att personen i fråga slutar att arbeta i samband med att han eller hon erhåller pension i förtid enligt ett annat lands rätt eller som en följd av ett pensionsavtal. Även sådana pensioneringar bör beaktas vid tillämpning av bestämmelsen.

I artikel 17.1 b andra stycket finns en betydelsefull lättnadsregel avseende uppehållstidens längd, för den som drabbats av permanent arbetsoförmåga p.g.a. en arbetsolycka eller yrkessjukdom på ett sätt som berättigar till ”en förmån som helt eller delvis utbetalas av en institution i den mottagande medlemsstaten”. Lättnadsregeln är i stort densamma som gällt tidigare, såväl i 5 a § som i förordningen (EEG) nr 1251/70 och i direktivet 75/34/EEG. I de tidigare lydelsena har dock kravet varit att arbetsolyckan eller yrkessjukdomen skall ha berättigat till pension, inte som nu till en ”förmån”. Till saken hör att begreppet förtidspension har utmönstrats i Sverige och i princip ersatts av ersättningsformerna sjukersättning och aktivitetsersättning. De situationer artikeln berör skulle således inte berättiga till pension i Sverige, men väl till andra förmåner. Förutom sjuk- eller aktivitetsersättning torde även vissa ersättningar enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring kunna komma i fråga. Det finns således skäl att i den nya bestämmelsen i UtlF ange begreppet ”förmån” i stället för det hittills använda begreppet ”pension”.

Artikel 17.1 c avser det fallet att en arbetstagare eller egen företagare först uppehåller sig och verkar i den mottagande medlemsstaten under minst tre år och därefter börjar arbeta i en annan medlemsstat, men behåller sin bostad i den första staten. Artikeln skall förstås så att en sådan person skall ha permanent uppehållsrätt i Sverige när den sammanlagda arbetstiden, varav åtminstone de första tre åren i Sverige, uppgår till fem år. Föreskriften i andra stycket innebär att om en sådan situation som avses i artiklarna 17.1 a eller 17.1 b därvid uppstår, skall den yrkesverksamma tidsperioden i den andra medlemsstaten räknas personen till godo.

11.2 Anställdas och egenföretagares familjemedlemmar

Utredningens förslag: I en ny 3 kap. 5 i § UtlF föreskrivs om förtida permanent uppehållsrätt för arbetstagares och egenföretagares familjemedlemmar, för det fall arbetstagaren eller egenföretagaren själv har fått sådan rätt i förtid. Bestämmelsen skall avse även viss rätt till förtida permanent uppehållsrätt för det fall arbetstagaren eller egenföretagaren har avlidit.

I avsnittet behandlas artiklarna 17.3 och 17.4.

Enligt 3 kap. 5 b § första stycket 2 och 3 UtIF skall uppehållstillstånd beviljas för vissa anhöriga till arbetstagare/egenföretagare som är EES-medborgare och som upphört med sin verksamhet. I 5 b § andra stycket finns vidare en särskild regel avseende fortsatt giltighet av ett uppehållstillstånd för familjemedlemmar vid vissa egenföretagares död. Reglerna ansluter till motsvarande regler i 5 a § och har samma gemenskapsrättsliga ursprung. Anhöriga till schweiziska medborgare omfattas inte av de nyssnämnda bestämmelserna. Sådana anhörigas rätt till uppehållstillstånd framgår i stället av artikel 3 i bilaga 1 till avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer.

Som nämnts tidigare ger UtIF:s regler ingen rätt till permanent uppehållstillstånd.

Överväganden och förslag

Liksom i andra avseenden blir genom rörlighetsdirektivet kretsen av berättigade familjemedlemmar enhetligt bestämd, vilket förenklar de nya reglernas lydelse något.

Enligt artikel 17.3 skall även familjemedlemmar ha förtida permanent uppehållsrätt, om arbetstagaren/egenföretagaren själv har sådan rätt. Som berörts tidigare ges genom artiklarna 12.1 och 12.2 familjemedlemmar möjlighet att bibehålla den uppehållsrätt de haft genom anknytning till en unionsmedborgare, som dock avlidit innan familjemedlemmen förvärvat permanent uppehållsrätt. För det fallet går artikel 17.4 ännu något längre, eftersom anhöriga till en arbetstagare eller egenföretagare under vissa förutsättningar förvärvat permanent uppehållsrätt omedelbart vid arbetstagarens/egenföretagarens död.

De nya reglerna om familjemedlemmars förtida permanenta uppehållsrätt kan utgå från artikelns lydelse och bör placeras i samma nya 3 kap. 5 i § UtIF som avser förtida permanent uppehållsrätt för arbetstagarna och egenföretagarna själva.

12 Grundläggande regler om begränsning av rätten till inresa och uppehåll

12.1 De tillåtna grunderna för beslut om avlägsnande

12.1.1 Inledning

I betänkandet har tidigare behandlats vissa frågor som avser möjligheterna att avvisa eller utvisa en utlänning från Sverige. I avsnitt 5.1.2 och 5.2.2 har föreslagits begränsningar av möjligheterna att enligt 4 kap. 1 § UtlL avvisa den utlänning som i vissa avseenden inte uppfyller inresekraven enligt Schengenkonventionen och att enligt 2 § avvisa den utlänning som kan antas sakna tillräckliga tillgångar för sin vistelse m.m. I avsnitt 5.3.1 har föreslagits ytterligare ändringar i 4 kap. 1 § UtlL, med innebörden att de personer som berörs av direktivet och som saknar vissa handlingar inte skall avvisas om de på annat sätt kan styrka de relevanta uppgifterna. I avsnitt 9.1 har föreslagits att 4 kap. 2 § UtlL, trots den begränsning som bör göras, ändå skall ge utrymme för att avvisa vissa personer om de belastar det sociala biståndssystemet. Vidare har i avsnitt 9.2 föreslagits att även den person som inte längre har uppehållsrätt skall kunna utvisas enligt 4 kap. 3 § UtlL. I de närmast följande avsnitten skall behandlas andra grunder för beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i EES-stater eller i Schweiz samt deras familjemedlemmar.

I de två följande avsnitten behandlas artiklarna 27.1, 27.2 och 29, som avser möjligheterna för en medlemsstat att begränsa den fria rörlighet som annars följer av direktivet. I artikel 27.4 finns vidare en särskild regel om återtagande av den person som tvingats lämna en annan medlemsstat. Denna regel behandlas i avsnitt 12.2. Slutligen behandlas i avsnitt 12.3 artikel 15.3, som avser frågan om återreseförbud i vissa fall.

Inledningsvis kan konstateras att den svenska språkversionen av rörlighetsdirektivet genomgående använder begreppet "utvisning"

som benämning på åtgärder som på något sätt innebär ett avlägsnande av unionsmedborgare från den mottagande medlemsstaten. I den engelska språkversionen används begreppet "expulsion", dock inte i artikel 5.4 där i stället uttrycket "turn back" förekommer (se även avsnitt 5.3.1). Enligt svensk terminologi är *avvisning* ett avlägsnande som beslutats av en administrativ myndighet och där utlänningen inte har och inte heller, när avlägsnandefrågan aktualiserats, har haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit. *Utvisning* avser däremot avlägsnande av en utlänning som antingen stannar kvar i Sverige sedan ett uppehållstillstånd har upphört att gälla eller som dömts för brott av viss svårhet. Mot bakgrund av de sammanhang i vilka rörlighetsdirektivet använder uttrycket "utvisning" kan det dock förutsättas att begreppet inte är begränsat till den ovan angivna svenska innebörden, utan kan avse även en del av de svenska avvisningsfallen.

12.1.2 Beslut om avlägsnande p.g.a. hänsyn till allmän ordning eller säkerhet

Utredningens bedömning: Direktivets bestämmelser om de grundläggande förutsättningarna för avvisning eller utvisning på grund av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet föranleder inte några författningsändringar.

I svensk rätt finns flera avvisnings- och utvisningsbestämmelser som kan sägas utgå från hänsynen till allmän ordning eller säkerhet.

4 kap. 1 § första stycket 6 UtlL anger att den utlänning som under vissa förutsättningar har avvisats eller utvisats från en annan unionsstat, Norge eller Island får avvisas även från Sverige. För att bestämmelsen skall vara tillämplig skall det utländska beslutet vara grundat på att utlänningen underlåtit att följa gällande bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse i den andra staten eller, genom hänvisningen till 2 kap. 10 a § UtlL, på att det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Bestämmelsen är, i den del den hänvisar till 2 kap. 10 a § UtlL, inte tillämplig på bl.a. unionsmedborgare och bygger på direktivet 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land.

4 kap. 2 § första stycket UtlL föreskriver att en utlänning får avvisas om de i bestämmelsen angivna grunderna föreligger. Beslut om sådan avvisning kan inte fattas senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte heller om denne har visering eller uppehållstillstånd. De alternativa grunderna, såvitt nu är av intresse, avser att

- det kan antas att utlänningen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller, vilket dock inte berör EES-medborgare m.fl., att denne kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd trots att han saknar sådant tillstånd,
- utlänningen, p.g.a. tidigare ådömt frihetsstraff eller annan särskild omständighet, kan antas komma att begå brott
- utlänningen, med hänsyn till dennes tidigare verksamhet eller i övrigt, kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, samt att
- det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har förskrivits att avvisning kan ske. Denna lag ger regeringen bemyndigande att i enlighet med vissa internationella rekommendationer eller beslut meddela föreskrifter om förbud om bl.a. utlänningars vistelse i landet. För att avvisning enligt denna punkt skall kunna ske krävs således att det har meddelats ytterligare föreskrifter.

4 kap. 3 § UtlL föreskriver att en utlänning får utvisas om hans uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats. Återkallelse kan ske på de grunder som anges i 2 kap. 9–12 §§ samma lag. I detta sammanhang kan nämnas 11 §, som avser bl.a. fall i vilka utlänningen handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt, eller när det med hänsyn till utlänningens tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land.

4 kap. 7 § UtlL föreskriver vidare att en utlänning kan utvisas om han döms för brott till svårare straff än böter samt om det kan antas att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet i landet eller om brottet är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar.

Utöver UtlL:s bestämmelser är i 1 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (LSU) föreskrivet att en utlänning får utvisas om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det

med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. En ytterligare förutsättning för sådan utvisning är att utlänningen inte avvisas eller utvisas enligt UtlL.

Överväganden

När det gäller avlägsnanden som på något sätt är grundade i hänsynen till allmän ordning och säkerhet, kan detta enligt de nuvarande svenska reglerna ske på olika sätt, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Man kan i detta avseende skilja på om en utlännings brottslighet eller annan misskötsamhet utgör den direkta grunden för ett beslut om avlägsnande, eller om sådana omständigheter endast indirekt leder fram till ett avlägsnande. Som exempel kan tas en utlänning som har uppehållstillstånd i Sverige och som på kort tid har gjort sig skyldig till en lång rad brott. Eftersom utlänningen har uppehållstillstånd kan han inte avvisas enligt 4 kap. 2 § UtlL. Om utlänningen för ytterligare brott döms till fängelse kan han dock, utan hinder av att han har uppehållstillstånd, utvisas jämlikt 4 kap. 7 § UtlL. Brottsligheten – eller snarare risken för fortsatt brottslighet – har då utgjort den direkta grunden för avlägsnandet. Skulle påföljden stanna vid böter kan inte förordnas om utvisning i brottmålet. Den upprepade misskötsamhet som har konstaterats kan dock leda till att utlänningens uppehållstillstånd återkallas med stöd av 2 kap. 11 § första stycket 2 UtlL. Därefter kan utlänningen utvisas med stöd av 4 kap. 3 § UtlL, eftersom uppehållstillståndet har återkallats. Här har brottsligheten indirekt utgjort skälet till att utlänningen avlägsnas. I båda dessa fall har avlägsnandet skett p.g.a. hänsynen till allmän ordning, vilket i princip är tillåtet enligt rörlighetsdirektivet.

Såvitt gäller utvisningsmöjligheterna enligt 4 kap. 7 § UtlL och enligt lagen om särskild utlänningskontroll (LSU) kan konstateras att de möjliga skälen för sådana avlägsnanden väl ryms inom begreppet ”hänsyn till allmän ordning eller säkerhet”. I båda fallen är det den berörda personens eget beteende, inte allmänpreventiva hänsyn, som grundar utvisningsbeslutet. Tidigare straffdomar utgör ofta en omständighet av stor betydelse för bedömningen av

risker för fortsatt brottslighet, men tidigare domar kan inte i sig utgöra skäl till utvisning. För utvisning förutsätts vidare att personen i fråga har begått eller, i LSU-fallen kan befaras begå, brott av viss svårhet. Även proportionalitetsprincipen tillgodoses därför. Utvisningsmöjligheterna enligt de nu berörda bestämmelserna är därför förenliga med artikel 27.

Möjligheten att p.g.a. allvarliga anmärkningar mot utlänningens levnadssätt återkalla ett uppehållstillstånd och därefter utvisa denne enligt 4 kap. 3 § UtL hindras i och för sig inte av direktivets regler om utvisning. Eftersom de personer som vistas här med stöd av direktivet inte kommer att behöva uppehållstillstånd kommer dock regeln om återkallelse att sakna betydelse såvitt gäller dem. Detsamma gäller för övrigt för samtliga andra grunder som i 2 kap. 9-12 §§ UtL anges för återkallande av uppehållstillstånd.

Sammanfattningsvis innebär ett genomförande av direktivets regler att avlägsnanden grundade på hänsynen till allmän ordning eller säkerhet även i fortsättningen kommer att kunna ske genom utvisning enligt 4 kap. 7 § UtL eller 1 § LSU, eller genom avvisning enligt 4 kap. 1 § första stycket 6 eller 2 § första stycket 2, 3 eller 4 UtL. I detta avseende är det således inte nödvändigt med författningsändringar för att uppfylla direktivets krav.

12.1.3 Beslut om avlägsnande p.g.a. hänsyn till folkhälsan

Utredningens bedömning: Artikel 29 föranleder inga författningsändringar.
--

I detta avsnitt behandlas artikel 29.

I 3 kap. 5 d § UtL finns en bestämmelse om beviljande av uppehållstillstånd för sådan utlänning som är bosatt men inte medborgare i en EES-stat eller i Schweiz och som under vissa förutsättningar skall arbeta tillfälligt i Sverige. Enligt bestämmelsen skall uppehållstillstånd beviljas, ”om inte allmän ordning, säkerhet eller hälsa talar emot det”. Därutöver finns det inte, varken i utlänningslagstiftningen, smittskyddslagen eller i annan författning, regler som på grund av hänsynen till folkhälsan kan begränsa en utlännings rätt att vistas i landet.

Överväganden

Den ovan nämnda bestämmelsen i UtlF avser uppehållstillstånd och kan redan av det skälet inte komma i konflikt med artikel 29. Artikeln saknar även i övrigt betydelse för svenskt vidkommande och några författningsändringar behövs inte.

12.1.4 Beslut om avlägsnande på andra grunder

Utredningens förslag: 3 kap. 5 c § UtlF, som avser återkallande av uppehållstillstånd och som kommer att sakna tillämpningsområde, bör upphävas.

I UtlL finns flera bestämmelser som på något sätt avser avlägsnanden på andra grunder än hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Delar av 4 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § UtlL har i viss utsträckning behandlats i tidigare avsnitt.

Enligt 4 kap. 1 § första stycket 3 UtlL får en utlänning avvisas om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit. Vidare kan enligt 4 kap. 2 § andra stycket UtlL en utlänning avvisas om det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han annars beger sig till det landet.

Som berörts tidigare kan utvisning enligt 4 kap. 3 § UtlL ske bl.a. av den utlänning som har fått sitt uppehållstillstånd återkallat. Återkallelse kan ske, förutom med stöd av 2 kap. 9–12 § UtlL, med stöd av 3 kap. 5 c § UtlF. Den senare regeln gäller dem som anges i 5 a §, som grundar sin vistelserätt på gemenskapsrätten och som inte försörjer sig eller annars saknar medel för sitt uppehälle. Dessutom kan återkallelse ske beträffande de familjemedlemmar som anges i 5 b § och som inte längre har anknytning till en medborgare i en EES-stat eller i Schweiz.

Överväganden och förslag

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § första stycket 3 UtlL har sin grund i den ännu gällande nordiska passöverenskommelsen. Genom överenskommelsen blev varje nordiskt land skyldigt bl.a. att avvisa

utlänningar som saknar inresetillstånd till ett annat nordiskt land som utlänningen tänker besöka. Enligt sin ordalydelse är bestämmelsen inte begränsad till att avse endast de utlänningar som ankommer till Sverige för omedelbar genomresa till det andra nordiska landet, utan gäller även gentemot sådana utlänningar som avser att vistas i Sverige en tid innan de fortsätter till det andra landet. Även 4 kap. 2 § andra stycket UtlL har sin grund i den nordiska passöverenskommelsen, men torde ha liten praktisk tillämpning. Någon egentlig materiell grund för avvisning anges inte i den senare bestämmelsen, som således kan bli tillämplig på vilken person som helst som enligt en annan nordisk utlänningsmyndighet bör avvisas från Sverige. Enligt vår bedömning är det inte påkallat med någon ändring av de ovan nämnda bestämmelserna, som dock bör tillämpas med beaktande av rörlighetsdirektivets föreskrifter om tillåtna grunder för beslut om avlägsnande. Det är tveksamt om en utlänning som enligt gemenskapsrätten har rätt att vistas i Sverige kan avvisas endast på den grunden att han eller hon saknar rätt att vistas i ett annat nordiskt land, som han eller hon tänker besöka. Om utlänningens vistelse i Sverige avser endast genomresa till det andra nordiska landet ligger det dock närmare till hands att avvisning kan ske.

3 kap. 5 c § UtlF fyller fortsättningsvis ingen funktion eftersom de berörda personerna inte kommer att ha sådant uppehållstillstånd. För övrigt är det inte behövt att konstruera en annan regel om avlägsnande utifrån de i bestämmelsen angivna grunderna. Detta eftersom direktivets bestämmelser om uppehållsrätt i sig uttömmande anger vilka krav som får ställas för dessa personers vistelse i landet, så länge fråga inte är om hänsynen till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Dessa bestämmelser har beaktats i andra delar av betänkandet, se t.ex. avsnitt 8 och 9. 3 kap. 5 c § UtlF bör därför upphävas utan att ersättas av någon liknande regel.

12.2 Skyldigheten att återta en person som utvisats från annan medlemsstat

Utredningens bedömning: I denna del föranleder rörlighetsdirektivet ingen ändring av svensk rätt.

I avsnittet behandlas artikel 27.4.

Överväganden

Den som är svensk medborgare har en ovillkorlig rätt att resa in i Sverige. Såvitt gäller utlänningar som kan ha fått s.k. främlingspass utfärdat i Sverige, får artikeln anses ha den innebörden att Sverige inte kan vägra utländsk myndighet att verkställa ett utvisningsbeslut till Sverige. Artikeln torde däremot inte utgöra hinder mot att Sverige därefter avvisar eller utvisar personen, om grund därför föreligger enligt svensk rätt. Enligt vår bedömning är inga författningsändringar i denna del påkallade.

12.3 Återreseförbud i vissa fall

Utredningens förslag: I 4 kap. 14 § UtlL införs en begränsning av Migrationsverkets möjlighet att förena vissa beslut om avlägsnande med förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Såvitt gäller regeringens möjlighet att meddela sådana förbud lämnas inget författningsförslag, men vår bedömning i frågan bör uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I avsnittet behandlas artikel 15.3.

Om en utlänning avvisas eller utvisas kan beslutet förenas med återreseförbud. Sådant förbud att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning är enligt 4 kap. 14 § UtlL obligatoriskt när domstol förordnar om utvisning på grund av brott. Enligt samma bestämmelse får Migrationsverket, när verket beslutar om avvisning eller utvisning, förena beslutet med ett tidsbegränsat förbud att återvända till Sverige. Om beslutet om avlägsnande meddelas av Utlänningsnämnden kan även nämnden enligt 7 kap. 5 § andra stycket UtlL förena beslutet med förbud att

återvända till Sverige. Detsamma gäller om det är regeringen som beslutar sedan ärendet överlämnats dit.

Överväganden och förslag

Artikel 15.3 förskriver att den som avlägsnats från en medlemsstat på andra grunder än hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, inte får förbjudas att återvända. Denna regel utgör hinder mot en del av de förbud som Migrationsverket kan meddela enligt nu gällande rätt. Migrationsverkets möjligheter att meddela sådana förbud bör därför inskränkas till att avse fall i vilka beslutet om avlägsnande grundats på allmän ordning eller säkerhet. Sådana fall är avvisning enligt 4 kap. 1 § första stycket 6 eller 2 § första stycket 2, 3 eller 4 UtlL. 4 kap. 14 § UtlL bör innefatta en sådan begränsning, som inte behöver gälla andra utlänningar än dem som omfattas av direktivets regel.

Enligt nu gällande rätt kan, som nämnts ovan, förbud att återvända i vissa fall meddelas även av Utlänningsnämnden eller regeringen. Inte heller dessa myndigheter skall kunna meddela förbud om återvändande i förening med ett beslut om avlägsnande som inte är grundat på allmän ordning eller säkerhet. Eftersom instans- och processordningen i utlänningsärenden för närvarande är föremål för genomgripande översyn – vilket berörs särskilt i avsnitt 15 – lämnar utredningen inget författningsförslag utöver det som berör Migrationsverket. Frågan bör dock uppmärksammas i det fortsatta arbetet med ny instansordning m.m.

13 Skydd mot avvisning och utvisning p.g.a. hänsyn till allmän ordning eller säkerhet

13.1 Inledning

I avsnitt 13 behandlas artikel 28. Enligt sin lydelse avser artikeln ”utvisning av hänsyn till allmän ordning och säkerhet”, men som påpekats i avsnitt 12.1.1 torde artikeln vara tillämplig även på vissa avvisningsfall.

13.2 Beaktande av personliga förhållanden

Utredningens bedömning: Sådana hänsyn som enligt 4 kap. 10 § första stycket UtlL skall tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället, bör tas även inför vissa avvisningsbeslut samt inför utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Regler om detta införs i en ny 2 a § i 4 kap. UtlL samt genom en utökad hänvisning i 5 § LSU.

Innebörden av artikel 28.1 är att den beslutande myndigheten måste beakta den berörda personens personliga förhållanden innan man av hänsyn till allmän ordning m.m. beslutar att avlägsna denne.

När det gäller beslut om avlägsnande enligt svensk rätt finns liknande regler endast i 4 kap. 10 § första stycket UtlL. Denna bestämmelse anger särskilt vissa omständigheter som skall beaktas när domstol överväger att utvisa en utlänning enligt 7 §; d.v.s. när fråga är om utvisning p.g.a. brott. Domstolen skall därvid ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället och särskilt beakta:

- utlänningens levnadsomständigheter,
- om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningen utvisas,

- utlänningens övriga familjeförhållanden, och
- hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

En regel liknande den ovan angivna finns i 2 kap. 9 § UtlL, som dock inte direkt avser beslut om utvisning eller avvisning, utan beslut om återkallande av uppehållstillstånd. Eftersom denna regel fortsättningsvis inte kommer att vara relevant för dem som i stället för uppehållstillstånd kommer att ha någon form av uppehållsrätt, berörs regeln inte ytterligare.

Överväganden och förslag

Den ovan återgivna regeln i 4 kap. 10 § första stycket UtlL måste anses uppfylla de krav som artikel 28.1 ställer. Såvitt gäller utvisning p.g.a. brott saknas således anledning att komplettera bestämmelserna. Som framgått av tidigare avsnitt kan dock hänsynen till allmän ordning eller säkerhet föranleda andra beslut om avlägsnande. Även avvisning enligt 4 kap. 1 § första stycket 6 eller 2 § första stycket 2, 3 eller 4 UtlL eller utvisning enligt 1 § LSU kan förekomma. För de senare fallen saknas regler om beaktande av utlänningens personliga förhållanden. Artikel 28.1 får dock anses omfatta även sådana beslut om avlägsnande av en utlänning. Svensk rätt uppfyller således inte i alla avseenden de krav som artikeln ställer.

För att uppfylla artikelns krav även såvitt gäller andra nu aktuella beslut om avlägsnanden än utvisning enligt 4 kap. 7 § UtlL, bör regeln i 10 § första stycket omfatta alla sådana beslut. När det gäller avvisning enligt 4 kap. 1 § första stycket 6 eller 2 § första stycket 2, 3 eller 4 UtlL, i den mån bestämmelserna avser hänsynen till allmän ordning eller säkerhet, kan en sådan regel införas i en ny 2 a §. När det gäller utvisning enligt LSU kan en hänvisning göras i 5 § nämnda lag, som redan nu innehåller hänvisningar till vissa regler i UtlL. Hänvisningen bör ha innebörden att de hänsynstaganden som avses i 4 kap. 10 § första stycket UtlL skall göras även vid handläggning enligt LSU. Varken i fråga om avvisning enligt UtlL eller utvisning enligt LSU finns anledning att låta regeln avse andra utlänningar än medborgare i EES-stater eller i Schweiz eller deras familjemedlemmar.

13.3 Stärkt skydd mot avvisning och utvisning

Utredningens förslag: Den nu gällande regeln i 4 kap. 10 § andra stycket UtlL bör uttryckligen gälla även dem som har permanent uppehållsrätt. En liknande regel, med innebörden att synnerliga skäl måste föreligga för att avvisning av dem som har permanent uppehållsrätt skall kunna ske, bör för vissa avvisningsfall införas i en ny 4 kap. 2 a § UtlL. Även för utvisning enligt LSU måste synnerliga skäl föreligga om utlänningen har permanent uppehållsrätt, vilket kan framgå av en utökad hänvisning till UtlL i 5 § LSU.

Såvitt gäller utvisning på grund av brott enligt 4 kap. 7 § UtlL anger 10 § andra stycket att ”synnerliga skäl” därför måste föreligga bl.a. om det gäller en person som, när åtal väcktes, hade permanent uppehållstillstånd sedan fyra år tillbaka eller som då hade bott i Sverige i minst fem år.

Bestämmelserna i 2 kap. 9 § UtlL – avseende återkallande av uppehållstillstånd – blir såsom angetts i avsnittet ovan inte aktuella för dem som i enlighet med direktivet kommer att ha uppehållsrätt i stället för uppehållstillstånd.

Överväganden och förslag

Av artikel 28.2 följer att utvisning av den som har permanent uppehållsrätt förutsätter att fråga är om ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Det kan här påpekas att enligt artikel 27.2 kan utvisning av en unionsmedborgare eller familjemedlem – även de som inte har permanent uppehållsrätt – ske endast om den personens beteende utgör ett ”verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse”. Båda artiklarna förutsätter således att fråga skall vara om ett allvarligt hot i detta avseende, men eftersom artikel 28.2 skall utgöra ett förstärkt skydd mot utvisning krävs att det, i jämförelse med artikel 27.2, måste föreligga starkare skäl för utvisning av den som har permanent uppehållsrätt.

Liksom artikel 28.1 kan 28.2 i princip anses avse både utvisnings och avvisningsbeslut. Regeln gäller som nämnts endast dem som har permanent uppehållsrätt. Sådan rätt skall som huvudregel förvärvas efter fem års vistelse i den mottagande medlemsstaten,

men direktivet anger också vissa undantag som innebär att uppehållsrätten kan bli permanent avsevärd tid dessförinnan. Undantagen har behandlats i avsnitt 11. Som dessa regler om förtida permanent uppehållsrätt är konstruerade kan i vissa fall en person få permanent uppehållsrätt redan efter en mycket kort vistelse i den mottagande medlemsstaten. Det kan t.ex. gälla en anhörig till en arbetstagare som förvärvar förtida permanent uppehållsrätt enligt artikel 17.1. Enligt artikel 17.3 kan den anhörige i den situationen själv förvärva permanent uppehållsrätt, utan att det kan ställas några krav på att denne skall ha vistats i landet en viss tid. Det sagda innebär att avvisning enligt 4 kap. 2 § UtL, som inte kan tillämpas mot den som har vistats i Sverige mer än tre månader, i sällsynta fall kan komma i fråga avseende en person som har permanent uppehållsrätt. Det stärkta skydd som avses i artikel 28.2 bör således omfatta såväl utvisning enligt 4 kap. 7 § UtL och 1 § LSU som avvisning enligt 4 kap. 1 § första stycket 6 och 2 § första stycket 2, 3, eller 4 UtL.

Den befintliga regeln i 4 kap. 10 § andra stycket UtL uppfyller i princip kravet i artikel 28.2, men måste anpassas så att den uttryckligen omfattar den utlänning som har permanent uppehållsrätt. Detta eftersom permanent uppehållsrätt i vissa fall kan tillkomma en utlänning som inte har varit bosatt i Sverige i fem år. Fråga är vidare vid vilken tidpunkt utlänningen skall ha permanent uppehållsrätt för att bestämmelsen skall vara aktuell. I övriga fall enligt andra stycket är det förhållandena på dagen för åtals väckande som avgör om synnerliga skäl för utvisning måste föreligga. Enhetligheten skulle gagnas av om även den nu aktuella frågan bedömdes på motsvarande sätt. Som artikel 28.2 lyder ligger det dock närmare till hands att domstolen måste utgå från förhållandet vid tidpunkten för beslutet i utvisningsfrågan. Vi föreslår därför en bestämmelse med den innebörden.

Som beskrivits ovan måste regler om stärkt skydd för den som har permanent uppehållsrätt införas även såvitt gäller vissa beslut om avvisning enligt 4 kap. 1 och 2 § UtL samt utvisning enligt 1 § LSU. Dessa regler bör ha samma innebörd som den nya lydelsen av 4 kap. 10 § andra stycket UtL i relevanta delar. Även vid beslut i de nu aktuella frågorna bör den relevanta tidpunkten, vid vilken utlänningen skall ha permanent uppehållsrätt, vara tidpunkten för beslutet. Har utlänningen vid det tillfället permanent uppehållsrätt måste således synnerliga skäl för avvisning eller utvisning föreligga för att beslut därom skall kunna fattas.

Såvitt gäller avvisningsfallen kan regeln införas i den nya 4 kap. 2 a § UtlL som föreslås i avsnitt 13.2. För LSU-fallen kan, på liknande sätt som föreslås i det avsnittet, en utökad hänvisning till UtlL göras i 5 § LSU.

13.4 Mycket starkt skydd mot avvisning och utvisning

Utredningens förslag: 4 kap. 10 § UtlL bör kompletteras på sätt att det måste föreligga ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” för att utvisning på grund av brott skall få ske av en EES-medborgare m.fl. som har uppehållit sig i Sverige under tio år eller som är underårig. Detsamma bör enligt en ny 4 kap. 2 a § UtlL gälla för vissa avvisningsfall enligt 1 och 2 §§, samt för utvisning enligt LSU. För det senare fallet kan en utökad hänvisning till UtlL göras i 5 § LSU.

Avsnittet behandlar artikel 28.3.

I avsnittet ovan har berörts 4 kap. 10 § andra stycket UtlL, som innebär att det för utvisning av dem som har bott i Sverige under en längre tid måste föreligga starkare skäl än annars. Därutöver finns i 4 kap. 10 § fjärde stycket UtlL en särskild regel som avser endast de utlänningar som kom till Sverige innan de fyllde 15 år och som hade vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes. En sådan utlänning får inte utvisas enligt 4 kap. 7 § UtlL, d.v.s. på grund av brott.

Överväganden och förslag

Artikel 28.3 anger att det för två särskilda kategorier av unionsmedborgare och familjemedlemmar måste föreligga mycket starka skäl – ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” – för att utvisning skall kunna ske. Dessa kategorier är de personer som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren samt underåriga, om inte utvisning är nödvändigt för barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Enligt kommissionens förslag till direktivet skulle gälla ett absolut skydd mot utvisning redan om personen i fråga hade permanent uppehållsrätt eller var en underårig familjemedlem. En sådan ordning godtogs inte av rådet, som i den gemensamma

ståndpunkten (nr 6/2004) i stället förordade den lydelse som i dessa delar blev den slutliga.

Enligt vår bedömning kan uttrycket ”tvingande hänsyn” anses innebära att det skall föreligga starkare skäl för utvisning än vad som i nu gällande rätt uttrycks med begreppet ”synnerliga skäl”. Detta är i konsekvens med att vi föreslår att ”synnerliga skäl” för utvisning måste föreligga beträffande dem som har permanent uppehållsrätt och eftersom artikel 28.3 avser ett än starkare skydd än så. I brist på ett inarbetat svensk uttryck i detta avseende bör direktivets uttryck ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” kunna användas i den svenska författningstexten.

De kategorier som skall omfattas av det stärkta skyddet är dels dem som har uppehållit sig i landet under de föregående tio åren, dels underåriga. Med underåriga förstås barn under 18 års ålder.

Såvitt gäller underåriga görs ett undantag från kravet på ”tvingande hänsyn” om utvisning skulle vara nödvändigt för barnets bästa enligt den s.k. barnkonventionen. Enligt artikel 3.1 nämnda konvention skall, vid alla åtgärder som rör barn, barnets bästa komma i främsta rummet. Artikeln är en portalbestämmelse och avser att vägleda vid tillämpning av konventionens övriga bestämmelser. Av artikel 9.1 skall konventionsstaterna säkerställa att barn inte skiljs från sina föräldrar – vilket kan bli följderna av bl.a. utvisning av barnet – utom i de fall när berörda myndigheter har funnit att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Barnkonventionens bestämmelser bör naturligtvis beaktas i de fall ett avlägsnande av en underårig kan komma i fråga, men såvitt gäller den svenska författningstextens lydelse torde det vara tillräckligt att återge vad rörlighetsdirektivet föreskriver i denna del.

Den nu behandlade bestämmelsen ansluter till de ovan behandlade reglerna om stärkt skydd mot utvisning och avvísning. Såvitt gäller utvisning på grund av brott bör det av 4 kap. 10 § andra stycket UtL framgå att sådana tvingande hänsyn måste föreligga i fråga om utvisning av en medborgare i en EES-stat eller i Schweiz eller en familjemedlem som har uppehållit sig i Sverige de föregående tio åren. När det gäller underårigas stärkta skydd mot utvisning på grund av brott kan en regel därom införas som ett nytt femte stycke i samma paragraf.

Liksom övriga behandlade bestämmelser om skydd mot utvisning torde artikel 28.3 avse även vissa avvísningsfall enligt 4 kap. 1 § och 2 § UtL. Den nya 2 a § som föreslås i avsnitten 13.2

och 13.3 kan omfatta även den nu aktuella bestämmelsen. För LSU-fallen kan, på samma sätt som angetts i de nu nämnda avsnitten, en utökad hänvisning till UtL göras i 5 § LSU.

På samma sätt som angetts i avsnitt 13.3 bör den relevanta tidpunkten – vid vilken utlänningen skall ha uppehållit sig i landet under de föregående tio åren, alternativt är under 18 år – vara tidpunkten för beslutet i utvisnings- eller avvisningsfrågan. Har utlänningen vid det tillfället vistats i Sverige under den angivna tidsperioden eller är han eller hon fortfarande underårig blir bestämmelsen om ”tvingande hänsyn” tillämplig.

14 Översättning och delgivning av beslut samt tidsfristen för verkställighet

14.1 Inledning

Artikel 30 innehåller vissa bestämmelser om delgivning av beslut om utvisning på grund av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Genom hänvisningen i artikel 15.1 skall dock artikel 30 – och artikel 31 – avse alla beslut som begränsar den fria rörligheten, inte endast beslut grundade på hänsynen till allmän ordning, säkerhet eller folkhälsa. Det sagda innebär att artikel 30 och 31 torde avse i princip alla beslut om avvisning eller utvisning, oavsett om beslutet fattats av polismyndigheten, Migrationsverket, domstol eller annan myndighet. Viss del av artikel 30.3 bör dock inte anses omfatta alla avvisningsbeslut, vilket framgår av avsnitt 14.3.

Som angetts i avsnitt 5.2.3 krävs enligt svensk rätt att medborgare i vissa länder utanför EES-området och Schweiz har visering när de reser in i Sverige. Ett beslut att inte utfärda visering för en sådan medborgare, om denne är familjemedlem i direktivets mening, kan sägas innebära en inskränkning av den fria rörligheten. Även ett sådant beslut omfattas därför av artiklarna 30 och 31. Detsamma gäller beslut enligt 2 kap. 9 § UtIL om återkallelse av visering.

14.2 Översättning och delgivning

Utredningens förslag: I en ny 2 kap. 13 a § UtlL införs en bestämmelse om delgivning dels av beslut att inte bevilja visering för en familjemedlem från tredje land, dels av beslut att återkalla sådan visering. Vidare införs en ny 4 kap. 16 § UtlL med bestämmelser om delgivning av samtliga beslut om avlägsnande enligt 4 kap., i den mån besluten avser EES-medborgare m.fl. Beslutet skall skriftligen delges den berörda personen på ett språk som han eller hon förstår. Genom hänvisning till UtlL införs i LSU en liknande regel avseende utvisning enligt den senare lagen.

I avsnittet behandlas artikel 30. En del av artikel 30.3 behandlas även i det följande avsnittet.

I nu gällande lydelse av UtlL och UtlF – och även i LSU – saknas bestämmelser med innebörden att delgivning av domar och beslut *skall* ske med part. Inte heller i rättegångsbalken eller förvaltningsprocesslagen finns sådana bestämmelser. Någon generell skyldighet för t.ex. domstol att vid behov låta översätta sina avgöranden till ett för parten begripligt språk finns inte i svensk rätt (se t.ex. den fakultativa regeln i 33 kap. 9 § rättegångsbalken).

Av såväl rättegångsbalken som förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen följer att den beslutande myndigheten i domar eller beslut skall ange de skäl som har bestämt utgången. Huvudregeln är således att för parten hemliga skäl inte skall förekomma, men i 20 § förvaltningslagen föreskrivs att skälen får utelämnas helt eller delvis bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet. Myndigheten skall dock på begäran av part, ”om möjligt”, upplysa denne om skälen i efterhand. Utvisning enligt LSU får grundas även på material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen inte får lämnas ut till parter (se 7 § LSU).

Generellt gäller enligt svensk rätt att den beslutsfattande myndigheten skall upplysa part hur och inom vilken tid överklagande kan ske, om överklagande av avgörandet är möjligt.

Överväganden och förslag

Enligt artikel 30.2 finns möjlighet att för part hemlighålla i vart fall vissa delar av skälen till ett beslut om avlägsnande, om så krävs av hänsyn till statens säkerhetsintressen. I den mån svensk rätt, i enlighet med vad som redovisats ovan, möjliggör att skälen inte redovisas för part torde därför inte någon författningsändring vara nödvändig.

Direktivets krav på skriftlig delgivning av beslutet, på ett sådant sätt att den berörda personen kan förstå beslutets innehåll och följder, kan dock inte anses uppfyllt i svensk rätt. Delgivningskravet är inte endast en ordningsregel, utan har enligt artikel 30.3 vissa betydelsefulla rättsverkningar såvitt gäller tidpunkten för verkställighet av ett beslut om avlägsnande (se följande avsnitt). Redan av det skälet bör nya bestämmelser införas.

Såvitt gäller beslut om avvisning eller utvisning är det författningstekniskt enklaste sättet att i 4 kap. UtIL införa en generell bestämmelse om obligatorisk delgivning av sådana beslut. Eftersom delgivningen skall avse skriftliga uppgifter som kan förstås av utlänningen uppstår i många fall ett behov av översättning. Den nya bestämmelsen bör därför ha innebörden att de aktuella handlingarna vid behov skall översättas. Denna regel bör mot bakgrund av hänvisningen i artikel 15.1 avse alla beslut om avlägsnande som fattas med stöd av UtIL, oavsett vilken myndighet som har fattat beslutet eller vilken grund beslutet har. Även utvisning enligt LSU omfattas av artikel 30, varför en hänvisning i 5 § LSU kan göras till den nya bestämmelsen i 4 kap. UtIL.

Som nämnts i avsnitt 14.1 kan vissa beslut om visering anses innebära en inskränkning av den berörda personens rörlighet, varför sådana beslut omfattas av bestämmelserna i bl.a. artikel 30. Av detta följer att även beslut att inte utfärda visering, samt beslut att återkalla en tidigare given visering, måste delges den berörda personen skriftligt och på ett sätt som personen förstår. En ny bestämmelse för dessa fall måste införas. Denna bestämmelse, liksom dem som avser delgivning av beslut om avvisning eller utvisning, har nära samband med andra nya bestämmelser som också bör placeras i UtIL. Samtliga bestämmelser som berör delgivning av nu aktuella beslut bör därför införas i UtIL och inte i UtIF.

Bestämmelsen behöver omfatta endast medborgare i EES-stater eller i Schweiz samt deras familjemedlemmar, men inte övriga utlänningar.

De krav som artikel 30 uppställer kommer att innebära visst merarbete för de beslutfattande myndigheterna, särskilt som varje nu aktuellt beslut måste vara skriftligt avfattat på ett sätt som utlänningen förstår. Som framgår av det följande avsnittet kommer den skriftliga delgivningen, ofta avseende översatta handlingar, i många fall att ha betydelse för när verkställighet av ett beslut om avlägsnande kan ske. Det finns därför anledning för de tillämpande myndigheterna att fastställa effektiva rutiner för översättning och delgivning, så att detta kan ske utan dröjsmål. Enligt vår bedömning torde det inte vara nödvändigt att undantagslöst låta översätta hela den handling i vilken förordnats om avlägsnande. I t.ex. allmän domstols dom i vilken det förordnats om utvisning enligt 4 kap. 7 § UtlL måste översättningen i vart fall innefatta, förutom själva förordnandet om utvisning, både den fullständiga redogörelsen för domstolens skäl i utvisningsfrågan och anvisningen om överklagande. Det torde däremot inte, för att uppfylla artikelns krav, vara nödvändigt att översätta domstolens skäl i skuldfrågan eller i andra frågor som ligger vid sidan av utvisningsfrågan. Såvitt gäller handläggningen hos främst polismyndigheten torde det vara en förutsättning att myndigheten har tillgång till i förväg upprättade beslutsformulär på en mängd olika språk, vilka formulär skall ange de alternativa beslutsgrunder som kan komma i fråga. Det bör här påpekas att det inte finns något krav på att översättningen skall avse den utvisade personens modersmål.

14.3 Tidsfristen för verkställighet

Utredningens förslag: I ett nytt fjärde stycke till 8 kap. 12 § UtlL föreskrivs att verkställighet av ett beslut om avlägsnande av en utlänning som har rest in i Sverige får ske tidigast en månad efter det att utlänningen delgavs beslutet, om inte särskilda omständigheter föranleder en mer skyndsam verkställighet. Bestämmelsen avser endast medborgare i EES-stater och i Schweiz samt deras familjemedlemmar. Övriga förutsättningar enligt 8 kap. UtlL måste föreligga även fortsättningsvis för att verkställighet skall kunna ske. Genom hänvisning i 5 § LSU skall även utvisning enligt den lagen omfattas av den nya bestämmelsen.

I detta avsnitt behandlas den del av artikel 30.3 som avser tidsfristen för den utvisade/avvisade utlänningen att lämna territoriet.

Huvudregeln enligt svensk rätt är att verkställighet av ett beslut om avlägsnande får ske först när beslutet har vunnit laga kraft, vilket sker genom att tiden för överklagande – när sådant är möjligt – löper ut utan att talan har förts mot beslutet. En nöjdförklaring kan dock i vissa fall medföra att verkställighet kan ske utan hinder av att avgörandet vunnit laga kraft, se 8 kap. 7 § UtlL. Vanligtvis måste således en viss tid, vars längd beror bl.a. på vilken instans som har fattat beslutet om avlägsnande, löpa innan utlänningen kan tvingas att lämna landet. Några undantag av stor praktisk betydelse finns dock. Enligt nämnda 7 § skall polismyndighetens beslut om avvisning verkställas även om beslutet har överklagats. Även Migrationsverkets beslut kan, om verket i beslutet har förordnat särskilt om detta, verkställas omedelbart, se 8 §. För båda fallen, liksom vid utvisning enligt domstols dom eller beslut, gäller enligt 12 § att beslutet skall verkställas snarast möjligt. För övriga fall gäller att en avvisad utlänning skall lämna landet inom två veckor och en utvisad utlänning inom fyra veckor från det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestämts i beslutet.

Enligt 13 § LSU skall utvisning enligt den lagen verkställas så snart detta kan ske. Enligt den nu gällande lydelsen av LSU fattas utvisningsbesluten alltid av regeringen, utan möjlighet för den utvisade att överklaga. Ett sådant utvisningsbeslut vinner således laga kraft omedelbart.

Även om verkställighet kan eller skall ske enligt de ovan berörda bestämmelserna finns det i 8 kap. UtlL och i LSU särskilda regler avseende hinder mot verkställighet, vilka regler kan medföra att verkställigheten skjuts på framtiden. Dessa regler berörs dock inte av den nu aktuella artikeln i direktivet.

Överväganden och förslag

Den nu aktuella delen av artikel 30.3 avser alla former av beslut varigenom en unionsmedborgare eller dennes familjemedlem tvingas lämna den mottagande medlemsstaten. Som huvudregel skall de berörda personerna få en frist om minst en månad för att lämna staten. I kommissionens första förslag till direktivet (KOM [2001] 257 slutlig) motiverades tidsfristen – som i förslaget angavs

till 14 dagar alternativt en månad beroende på vissa omständigheter – med att fristen skulle ge tillräcklig tid för att upprätta och lämna in ett överklagande av beslutet.

Ordalydelsen i artikel 30, särskilt i förening med hänvisningen i artikel 15.1, kan ge intrycket att bestämmelsen kan gälla även sådana beslut om avvisning som den svenska polismyndigheten fattar i samband med inresekontroller – d.v.s. beslut som innebär att en utlänning hindras från att resa in i landet. En sådan tolkning kan emellertid inte vara riktig. En förutsättning för att utlänningen skall få en tidsfrist att lämna landet, måste vara att han faktiskt har rest in. Den nu behandlade delen av artikel 30.3 har därför inte betydelse för sådana avvisningar som beslutas vid polismyndighetens inresekontroller. Det bör påpekas att dessa beslut ändå omfattas av delgivningsskyldigheten enligt artikel 30 i övriga delar (se föregående avsnitt).

För övriga beslut om avvisning eller utvisning skall emellertid, som huvudregel, gälla en i vart fall månadslång frist innan verkställighet av beslutet kan ske. Tiden skall räknas från den skriftliga delgivningen av beslutet, varför de delgivningsbestämmelser som har berörts i det föregående avsnittet kommer att få stor betydelse.

Det bör noteras att den nya bestämmelsen inte ersätter de nu gällande bestämmelserna om förutsättningar för verkställighet, utan lägger till ytterligare en förutsättning som måste vara uppfylld för att verkställighet skall kunna ske. Således kan inte verkställighet ske enbart på den grunden att en månad förflutit från delgivning av beslutet om avlägsnande; övriga förutsättningar enligt 8 kap. UtlL måste även i fortsättningen vara för handen.

Förutom huvudregeln om en månadslång frist innan verkställighet kan ske bör bestämmelsen, i enlighet med artikel 30.3, ge utrymme för tidigare verkställighet ”i väl bestyrkta brådskande fall”. Fråga är vad som kan avses därmed. Om den berörda personen har nöjdförklarat sig – vilket innebär att han eller hon inte längre kan överklaga beslutet om avlägsnande – kan det tyckas att det är onödigt att skjuta på verkställigheten till dess månadsfristen löpt ut, om övriga förutsättningar för verkställighet är uppfyllda. Såsom artikel 30.3 är formulerad krävs dock, för att tidigare lägga verkställigheten, att någon omständighet medför att det brådskar. Någon brådskande kan inte anses föreligga enbart av det skälet att utlänningen inte kan överklaga beslutet. Om emellertid utlänningen är tagen i förvar i avvaktan på verkställigheten – en långt ifrån ovanlig situation – finns det skäl att verkställa

avlägsnandet snarast så att inte utlänningen är frihetsberövad längre tid än vad som är nödvändigt. En sådan situation kan enligt vår bedömning vara ett exempel på när verkställigheten kan anses "brådskande" i artikelns mening. I många av de fall i vilka ytterligare överklaganden inte kan ske – t.ex. när regeringen har beslutat i ett säkerhetsärende – torde undantaget för "brådskande fall" i praktiken utgöra en huvudregel.

Den nya bestämmelsen, som skall gälla endast medborgare i EES-stater eller i Schweiz samt deras familjemedlemmar, bör införas i ett nytt fjärde stycke till 8 kap. 12 § UtlL.

Bestämmelsen måste omfatta även utvisning enligt LSU. Detta sker enklast genom en hänvisning i 5 § nämnda lag till den nya bestämmelsen i UtlL.

15 Rättssäkerhetsgarantier

15.1 Inledning

I avsnitt 15 behandlas artikel 31, som uppställer vissa krav på domstolsprövning m.m. Som angetts tidigare avser bestämmelserna i denna artikel, genom hänvisningen i artikel 15.1, *alla* beslut som begränsar den fria rörligheten. Således omfattas även beslut att inte utfärda visering för en familjemedlem och beslut om återkallande av en sådan visering.

Betänkandet har i de hittills behandlade delarna utgått från den nu gällande författningstexten. I fråga om artikel 31, som behandlar rätten till domstolsprövning och vissa därmed sammanhängande frågor, har vi emellertid sett det som nödvändigt att avvika från den utgångspunkten. Regeringen har för avsikt att inom kort i proposition till riksdagen föreslå en ny utlänningslag, innefattande mycket betydande förändringar såvitt gäller instans- och processordningen i utlänningsärenden. Som ett led i det arbetet överlämnade regeringen den 17 mars 2005 en remiss till Lagrådet, med förslag bl.a. till ny utlänningslag (NUtL) och till vissa ändringar i LSU. Det förberedande arbetet för att kunna genomföra den nya instansordningen i praktiken har redan påbörjats. Det framstår därför inte som meningsfullt att i fråga om instansordning och därmed sammanhängande frågor utgå från den nu gällande ordningen. Vi har i stället valt att, vid överväganden avseende rörlighetsdirektivets artikel 31, utgå från att betydande ändringar av instansordningen kommer att ske. Det är emellertid inte möjligt att i detta skede – innan ens en proposition lämnats – lämna några förslag på författningstext i den mån regeringens förslag inte kan anses uppfylla direktivets krav. Utredningens förslag i dessa delar är därför mer allmänt hållna och avser att fästa regeringens uppmärksamhet på vissa frågor som bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

För jämförelsens skull lämnas i avsnittet nedan en översikt även av nu gällande rätt i de aktuella frågorna.

15.2 Nuvarande och föreslagna bestämmelser om instansordning m.m.

15.2.1 Instansordning m.m. enligt gällande rätt

Bestämmelserna i UtlL

Enligt de nu gällande bestämmelserna i 4 kap. UtlL gäller det följande i fråga om beslut om avlägsnande m.m. och möjligheterna att överklaga, såvitt bestämmelserna är av intresse för de personer som kan omfattas av rörlighetsdirektivet.

Avvisningsbeslut skall fattas av Migrationsverket, bl.a. om fråga är om

- avvisning av en utlänning som har en nära familjemedlem som söker asyl i Sverige,
- avvisning enligt 4 kap. 1 § första stycket 6 UtlL, som avser fall i vilka en utlänning, av vissa närmare angivna skäl, har avvisats eller utvisats från en unionsstat, Norge eller Island,
- avvisning enligt 4 kap. 2 § andra stycket UtlL, som avser fall i vilka den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land har begärt att utlänningen avvisas och det kan antas att denne annars beger sig till det landet, eller
- avvisning av en utlänning som utan avbrott vistats i landet i mer än tre månader när frågan om avvisning väcks, oavsett på vilken grund avvisningen sker.

I andra avvisningsfall än de ovan nämnda skall polismyndigheten pröva frågan. Detta innebär att det är polismyndigheten som beslutar i de flesta fall som avser en utlänning som vistats i landet under högst tre månader. Polismyndigheten får dock överlämna ärendet till Migrationsverket, om det är tveksamt om avvisning bör ske.

Beslut om utvisning enligt 4 kap 3 § UtlL, av den som har haft men inte längre har uppehållstillstånd, meddelas av Migrationsverket. Är fråga om utvisning enligt 4 kap. 7 § UtlL av den som döms för brott, är det i stället allmän domstol som beslutar. Utvisningsfrågan handläggs då i samma mål som åtalet för brott.

Vid sidan av de ovan angivna reglerna finns bestämmelser i 7 kap. 11 § UtlL om överlämnande av vissa ärenden till andra myndigheter. Enligt första stycket får Migrationsverket överlämna ärenden till Utlänningsnämnden om ärendet på viss sätt har samband med ett annat ärende som prövas av nämnden. Enligt andra stycket får Migrationsverket eller Utlänningsnämnden överlämna vissa ärenden till regeringen. En kategori ärenden som kan överlämnas till regeringen är de s.k. säkerhetsärendena, d.v.s. ärenden som ”bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet”. Bestämmelserna om överlämnande innebär att vissa ärenden kan komma att överlämnas från polismyndigheten till Migrationsverket och därefter till regeringen, som således blir den enda beslutsinstansen i ärendet.

Beslut om visering meddelas enligt 2 kap. 7 § UtlL av Migrationsverket, men får meddelas även av Utrikesdepartementet. Migrationsverket får, genom bemyndigande i nämnda bestämmelse och i 2 kap. 6 § UtlF, ge även svenska beskickningar eller konsulat rätt att besluta om viseringar. Av 2 kap. 6 § UtlF framgår även att polismyndigheten, efter medgivande av Migrationsverket, får besluta om beviljande av nödfallsviseringar.

Möjligheterna att överklaga ett beslut framgår av 7 kap. UtlL. Polismyndighetens beslut om avvisning får överklagas till Migrationsverket, medan Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning får överklagas till Utlänningsnämnden. Utlänningsnämnden är inte en domstol utan en förvaltningsmyndighet, men den har domstolsliknande uppgifter. Nämndens beslut kan inte överklagas. I de fall ett ärende har överlämnats till regeringen kan dess beslut inte överklagas. Tingsrätts förordnande om utvisning enligt 4 kap. 7 § UtlL kan överklagas enligt den för brottmål gällande instansordningen, d.v.s. till hovrätt och Högsta domstolen. Sammanfattningsvis är det endast i fråga om utvisning på grund av brott som domstolsprövning förekommer, medan övriga beslut om avlägsnande fattas av förvaltningsmyndigheter. Beslut att avslå en ansökan om visering, oavsett vilken myndighet som har meddelat beslutet, kan över huvud taget inte överklagas.

Med anledning av vad som föreskrivs i artikel 31.2 skall också nämnas något om verkställande av icke lagakraftvunna beslut. Som berörts i avsnitt 14.3 skall polismyndighetens beslut om avvisning verkställas även om det överklagas. Migrationsverkets beslut om

avvisning får förenas med förordnande om omedelbar verkställighet, men om utlänningen överklagar beslutet skall Migrationsverket enligt 8 kap. 9 § UtlL pröva om verkställigheten tills vidare skall avbrytas. Migrationsverkets beslut att inte inhibera avvisningsbeslutet kan inte överklagas. När överklagandet av avvisningsbeslutet når Utlänningsnämnden ankommer det dock på nämnden att pröva ett inhibitionsyrkande.

Bestämmelserna i LSU

Om en polismyndighet, en länsstyrelse eller Migrationsverket finner anledning att anta att utvisning enligt LSU bör meddelas, skall myndigheten anmäla detta till rikspolisstyrelsen (RPS). Fråga om sådan utvisning tas upp av regeringen, antingen självmant eller på ansökan av RPS.

Utvisningsbeslut enligt denna lag kan meddelas endast av regeringen, vars beslut inte kan överklagas. Någon domstolsprövning i egentlig mening förekommer således inte. Dock skall, om inte ärendet är synnerligen brådskande, regeringen inhämta ett yttrande från Migrationsverket och låta hålla förhandling i ärendet vid en tingsrätt. Vid förhandlingen skall utlänningen höras och RPS vara dennes motpart. Bevisning kan tas upp och vid förhandlingen skall ”noga utredas de omständigheter som kan inverka på hur ärendet blir avgjort”. Tingsrättens handläggning skall, om det finns skäl för det, resultera i ett yttrande till regeringen. Regeringen är dock inte bunden av vad tingsrätten yttrat.

15.2.2 Instansordning m.m. enligt förslag i bl.a. regeringens lagrådsremiss

Som inledning till detta avsnitt skall kort beröras några av de överväganden som gjordes i slutbetänkandet (SOU 1999:16) från kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU). Kommittén uttalade sig särskilt om den rådande instansordningen för säkerhetsärenden, bl.a. i jämförelse med Europakonventionen, FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, Europarådets sociala stadga samt rådets direktiv 64/221/EEG. Enligt kommittén var svensk rätt i detta avseende – med regeringen som enda beslutsinstans – inte förenlig

med flera av bestämmelserna i de internationella förpliktelserna. Såvitt gällde artiklarna 8 och 9 i direktivet 64/221/EEG anförde kommittén att dessa var svårtolkade. En möjlig tolkning var att det däri ställdes krav på att ett beslut om avvisning eller utvisning skulle kunna överklagas till domstol, men andra tolkningar kunde göras. Efter genomgång av de internationella förpliktelserna fann kommittén att de aktuella kraven kunde uppfyllas även i fråga om säkerhetsärendena genom att införa prövning i två instanser. Kommitténs förslag i denna del var att dåvarande Invandrarverket (nuvarande Migrationsverket) skulle vara första instans och regeringen andra instans. Regeringen skulle vara skyldig att inför sitt avgörande inhämta yttrande från Högsta domstolen, om inte ett sådant yttrande var obehövligt. Inför sitt yttrande skulle domstolen hålla förhandling. Om domstolen i sitt yttrande fann att det förelåg hinder mot verkställighet, skulle detta ställningstagande vara bindande för regeringen. Om domstolen på grund av övriga omständigheter i ärendet avstyrkte utvisning, skulle även detta bli bindande för regeringen i de fall yttrandet avsåg en utlänning som omfattades av EES-avtalet.

De ovan nämnda ändringsförslagen har, som framgår vid jämförelse med det föregående avsnittet, inte genomförts i svensk rätt.

De enligt lagrådsremissen föreslagna bestämmelserna i NUtIL

Enligt förslaget i lagrådsremissen skall Utlänningsnämnden upphöra och dess arbetsuppgifter som överprövningsinstans övertas av migrationsdomstolar – vissa länsrätter – och Migrationsöverdomstolen – Kammarrätten i Stockholm. Även i övrigt kommer instans- och processordningen i utlänningsärenden att förändras.

De föreslagna bestämmelserna om avvisning och utvisning finns i 8 kap NUtIL. Enligt 3 § första stycket skall Migrationsverket pröva avvisningsfrågor i ungefär samma utsträckning som enligt nu gällande 4 kap. 4 § första stycket UtIL. En ändring är dock att Migrationsverket är behörigt att som första instans pröva även övriga avvisningsfrågor oavsett hur länge utlänningen har vistats i landet. I sammanhanget kan nämnas att den tidsgräns som finns för avvisning enligt 4 kap. 2 § UtIL har tagits bort i 8 kap. 2 § NUtIL, som i övrigt motsvarar den nu gällande bestämmelsen. I stället har för alla avvisningsfall införts regeln att beslut om avvisning i första instans inte får fattas senare än tre månader efter det att första

ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige. Det kan här påpekas att en konsekvens av att EES-medborgare m.fl. inte längre behöver ha uppehållstillstånd blir att det i praktiken inte kommer att finnas någon tidsgräns för avvisning av sådana utlänningar.

Polismyndigheten skall enligt 8 kap. 3 § NUtL pröva de frågor om avvisning som inte anges särskilt i första stycket. Detta motsvarar nu gällande rätt. Till skillnad från den nuvarande ordningen är dock, som nämnts ovan, även Migrationsverket behörigt att besluta i dessa fall. Polismyndigheten skall, liksom nu, få överlämna ärenden om avvisning till Migrationsverket om det är tveksamt om utlänningen skall avvisas.

Enligt förslaget skall Migrationsverket vidare pröva fråga om utvisning av den utlänning som saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet och som inte avvisas av dessa skäl (6 §); en bestämmelse som till viss del motsvarar i 4 kap. 3 § UtL. I enlighet med nu gällande ordning skall frågor om utvisning på grund av brott prövas av allmän domstol (8 §).

Beslut om visering skall enligt 3 kap. 5 § NUtL meddelas av Migrationsverket. Även Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får meddela sådana beslut. I 6 § finns bestämmelser om bemyndiganden av andra myndigheter att fatta viseringsbeslut. Beslut om återkallelse av visering skall enligt 7 kap. 8 § NUtL meddelas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Migrationsverket.

Bestämmelser om överklagande av förvaltningsmyndigheternas beslut finns i 14 kap. NUtL. Polismyndighetens beslut om avvisning skall, som nu, överklagas till Migrationsverket (2 §). En betydelsefull förändring är att Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning som huvudregel skall överklagas till en migrationsdomstol (3 §). Migrationsdomstolens beslut kan överklagas till Migrationsöverdomstolen (16 kap. 9 § NUtL), dock inte beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av polismyndighet. Beslut att inte utfärda visering eller att återkalla visering skall, liksom nu, inte kunna överklagas.

Särskilda regler om överklagande skall enligt 14 kap. 11–13 §§ NUtL gälla för säkerhetsärenden. Med säkerhetsärenden skall enligt 1 kap. 9 § NUtL förstås bl.a. sådana ärenden i vilka Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets eller allmän säkerhet förordar att en utlänning skall avvisas eller utvisas. I säkerhetsärendena skall överklagande av Migrationsverkets beslut i ett

avvisnings- eller utvisningsärende inte göras till en migrationsdomstol utan till regeringen. Innan regeringen avgör ärendet skall dock Migrationsöverdomstolen hålla förhandling, om det inte är uppenbart onödigt. Enligt motiven torde förhandling kunna underlåtas i princip endast om utlänningen inte befinner sig i landet. Domstolen skall sedan med eget yttrande – ”över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet” – lämna ärendet vidare till regeringen, som är andra och sista instans.

I fråga om verkställighet av icke lagakraftvunna beslut skall enligt 12 kap. 6 § NUtlL gälla att polismyndighetens beslut om avvisning skall verkställas även om det har överklagats. Detsamma skall gälla de avvisningsbeslut Migrationsverket fattar om ärendet har överlämnats av polismyndigheten till verket. Migrationsverket får vidare förordna att verkets avvisningsbeslut enligt 8 kap. 3 § första stycket NUtlL får verkställas även om det inte vunnit laga kraft. Överklagas ett sådant avvisningsbeslut skall Migrationsverket pröva om beslutet skall inhiberas. Migrationsverkets beslut att inte inhibera avvisningsbeslutet kan inte överklagas. När överklagandet av avvisningsbeslutet når migrationsdomstolen ankommer det dock på domstolen att pröva ett inhibitionsyrkande.

Instansordningen m.m. enligt de föreslagna ändringarna i LSU

Enligt den föreslagna lydelsen av LSU skall beslut om utvisning meddelas av Migrationsverket som första instans. Frågan om utvisning skall tas upp på ansökan av Säkerhetspolisen. Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning får överklagas till regeringen. Vid överklagande skall dock handlingarna i ärendet lämnas över till Migrationsöverdomstolen, som skall hålla förhandling i ärendet. Under handläggningen i domstolen är såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen utlänningens motpart. Dessa myndigheter skall under förhandlingen redogöra för omständigheterna i ärendet. Utlänningen skall höras och ges tillfälle att uttala sig om de omständigheter som åberopas. Domstolen skall därefter med ett eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen. Domstolen skall därvid yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet, enligt motiven även i frågor om bevisvärdering. Särskilt skall i yttrandet anges om det finns hinder mot verkställighet av ett utvisningsbeslut. Om domstolen finner att verkställighetshinder föreligger är yttrandet i

just den delen bindande för regeringen, på sätt att regeringen, om den beslutar om utvisning, skall förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas. Regeringen skall i sådant fall ompröva utvisnings- och inhibitionsbeslutet när det finns skäl till det. Om regeringen vid omprövning överväger att häva ett inhibitionsförordnande skall först Migrationsöverdomstolen yttra sig. Om domstolen finner att det alltjämt föreligger hinder mot verkställighet är detta bindande för regeringen.

15.3 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Den instans- och processordning som föreslås i regeringens lagrådsremiss av den 17 mars 2005 uppfyller till stora delar rörlighetsdirektivets krav på rättslig prövning.

Det bör införas möjligheter för dem som är anhöriga till EES-medborgare m.fl. att till domstol överklaga beslut att inte utfärda visering samt beslut att återkalla visering.

I fråga om verkställighet av beslut om avlägsnande bör införas kompletterande regler, med innebörden att ett yrkande om inhibition i vissa fall utgör hinder mot verkställighet till dess yrkandet prövats.

Krav på tillgång till rättslig prövning

Ordalydelsen i artikel 31 kan i viss mån föranleda olika tolkningar om vilka närmare krav som ställs i artikeln. Främst gäller detta frågan om det krävs att den berörda personen under alla omständigheter skall ha möjlighet att få sin sak prövad av minst en domstol, eller om möjlighet till överprövning vid en förvaltningsmyndighet kan vara tillräcklig. Enligt artikel 31.1 skall de berörda personerna, för att kunna överklaga eller begära omprövning av ett beslut "ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet". Den motsvarande texten i den engelska språkversionen är "have access to judicial and, where appropriate, administrative redress procedures", medan den franska talar om "ont accès aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives" och den tyska "Gegen eine Entscheidung aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesund-

heit müssen die Betroffenen einen Rechtsbehelf bei einem Gericht und gegebenenfalls bei einer Behörde des Aufnahmemitgliedstaats einlegen können.”. I artikel 31.3 nämns i den svenska versionen åter ”domstolsprövning”, medan de engelska, franska och tyska versionerna använder mer allmänt hållna uttryck som ”redress procedures”, ”les procédures de recours” respektive ”Rechtsbehelfsverfahren”. Det kan konstateras att utifrån de svenska och tyska versionernas ordalydelse ligger det närmast till hands att artikeln ställer krav på domstolsprövning, medan de franska och engelska versionerna däremot synes ge uttryck för ett krav på rättslig prövning. Motivuttalanden avseende artikel 31 finns bl.a. i kommissionens ändrade förslag till direktivet (KOM [2003] 199 slutlig) samt i rådets gemensamma ståndpunkt (nr 6/2004).

Som framgår av vad som återgetts ovan är tolkningen av artikel 31.1 inte helt klar. Lokutionen ”och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet” skulle kunna avse fall i vilka vissa beslut av förvaltningsmyndighet enligt den nationella instansordningen inte omedelbart kan överklagas till domstol, utan först måste överklagas till annan förvaltningsmyndighet. Ett svenskt exempel på en sådan situation är att polismyndighetens beslut skall överklagas till Migrationsverket, vilken ordning således är förenlig med artikel 31.1.

Som nämnts avser kravet på överprövning i artikel 31 alla de beslut som begränsar den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Såvitt gäller beslut om avvisning eller utvisning i allmänhet innebär förslaget i lagrådsremissen att den utlänning som blir föremål för ett sådant beslut har möjlighet att få saken prövad i minst en domstol. Det råder därmed ingen tvekan om att kraven i artiklarna 31.1 och 31.3 i dessa delar är uppfyllda genom de ändringar som regeringen föreslår.

Enligt nu gällande rätt och enligt lagrådsremissens förslag saknas möjlighet att överklaga viseringsbeslut som går utlänningen emot. Med hänsyn till de bedömningar som redovisats ovan bör sådana möjligheter införas för dem som kan beröras av viseringskravet, dvs. EES-medborgares och schweiziska medborgares familjemedlemmar. Sådant överklagande bör kunna ske till Migrationsdomstolen. Som berörts i avsnitt 15.1 är det i denna fråga inte meningsfullt att i betänkandet utgå från den nu gällande författningstexten, samtidigt som det inte är möjligt att lämna närmare författningsförslag i de delar som gäller instansordningen och därmed sammanhängande frågor. Utredningen får därför på

detta sätt uppmärksamma frågan, som bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Såvitt gäller säkerhetsärendena enligt NUtlL och alla utvisningsärenden enligt LSU har regeringen förslagit att prövning skall kunna ske i två instanser. Migrationsverket skall enligt förslaget pröva ärendet i första instans och verkets beslut föreslås i sin tur kunna överklagas till regeringen. Den föreslagna ordningen uppfyller således kravet i artikel 31 på prövning i mer än en instans. Vidare har regeringen föreslagit att ett överklagande av Migrationsverkets beslut i ett säkerhetsärende skall föranleda att ärendet överlämnas till Migrationsöverdomstolen. Som ovan beskrivits skall Migrationsöverdomstolen hålla förhandling i ärendet – i LSU-fallen alltid och i NUtlL-fallen som stark huvudregel – varefter domstolen skall yttra sig till regeringen, som beslutar i ärendet. Således kommer ett överklagande alltid att leda till att ärendet också handläggs i domstol.

I detta sammanhang finns det dock anledning att beakta artikel 31.3, enligt vilken överprövningsförfarandet skall göra det möjligt ”att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden”, vilken i dessa fall är avvisning eller utvisning. Förfarandet skall vidare garantera att beslutet inte är oproportionellt, särskilt med hänsyn till vad som föreskrivs i artikel 28 (se avsnitt 13). Enligt regeringens förslag skall Migrationsöverdomstolen yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. Som exempel på frågor som kan bli aktuella att bedöma nämner regeringen vilken grad av sannolikhet som utlänningsen kan knytas till vissa fakta, tillförlitligheten av källuppgifter samt övriga omständigheter som talar för och emot en avvisning eller utvisning. Domstolen skall dock inte ta ställning i sakfrågan. Vidare skall domstolen enligt regeringens förslag yttra sig över frågan om hinder mot verkställighet. I denna senare del skall Migrationsöverdomstolens yttrande vara bindande för regeringen, om domstolen har funnit att verkställighetshinder föreligger. Migrationsöverdomstolens uppgift är dock inte att slutligt avgöra frågan om avlägsnande av utlänningsen. Denna uppgift ligger i stället på regeringen som i egenskap av överprövningsmyndighet också har att fullgöra den granskning som anges i artikel 31.3.

Som redogjorts för ovan är det oklart hur artikel 31.1 skall tolkas i fråga om kravet på domstolsprövning. De engelska och franska textversionerna ger uttryck för ett krav på rättslig prövning medan

de svenska och tyska versionerna talar om domstolsprövning. Lägg den svenska versionen av artikel 31 till grund för tolkningen av artikeln kan det synas tveksamt om förslaget i lagrådsremissen uppfyller kraven i artikeln. Visserligen innebär förslaget i lagrådsremissen att det i överklagandeärenden ingår ett betydande domstolsinslag, men det är regeringen och inte domstolen som har att slutligt pröva överklagandet.

Utredningen anser även i denna del att det mot bakgrund av regeringens förslag om ny instansordning inte är ändamålsenligt att lämna förslag till författningsändringar. Utredningen vill dock fästa regeringens uppmärksamhet på artikelns betydelse för säkerhetsärenden enligt utlänningslagen och LSU.

Inhibitionsbeslut

Enligt artikel 31.2 skall ett överklagande ”som åtföljs av en ansökan om ett interimistiskt beslut att verkställigheten av utvisningen skall skjutas upp”, i vissa situationer utgöra ett tillfälligt verkställighetshinder. Den ansökan som avses är enligt svensk terminologi ett yrkande om inhibition. Det kan vidare påpekas att med artikelns uttryck ”utvisning” torde avses även många avvisningsfall. Enligt vår bedömning omfattas dock inte alla avvisningsbeslut, vilket berörs nedan.

En grundläggande förutsättning för att artikeln skall vara aktuell är att verkställighet kan ske utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft. Som angetts i avsnitt 15.2.2. skall även enligt NUtL vissa beslut, t.ex. alla polismyndighetens beslut om avvisning, verkställas så. Varken nu gällande rätt eller förslaget till NUtL innefattar någon regel med innebörden att verkställighet inte får ske innan ett inhibitionsyrkande prövats. En sådan bestämmelse, gällande till förmån för medborgare i EES-stater och i Schweiz samt deras familjemedlemmar, bör dock införas för att uppfylla rörlighetsdirektivets krav.

Artikelns bestämmelser om möjligheten att begära inhibition av verkställigheten har samband med vad som sägs i artikel 30.3, i vilken föreskrivs bl.a. att verkställighet som huvudregel inte får ske förrän en månad efter beslutet om avlägsnande. Den senare bestämmelsen har tillkommit för att bereda tillfälle för den som skall avlägsnas att upprätta ett överklagande. Som anförts i avsnitt 14.3 kan den regeln inte anses omfatta polismyndighetens

avvisningsbeslut i samband med inresekontroll, d.v.s. beslut som innebär att utlänningen hindras från att resa in i landet. Samma begränsning bör anses gälla även artikel 31.2. En begäran om inhibition utgör därför ett tillfälligt verkställighetshinder endast om avvisningsbeslutet gäller en utlänning som har rest in i landet.

Enligt vår bedömning kan artikel 31.2 inte anses innefatta ett krav på att inhibitionsprövningen måste ske i domstol, om nästa instans som skall överpröva huvudfrågan är en förvaltningsmyndighet. Om ett polismyndighetens avvisningsbeslut föranleder ett överklagande med inhibitionsyrkande, torde därför detta yrkande kunna prövas av Migrationsverket. Om verket avslår begäran om inhibition bör verkställighet kunna ske. Beslutet att inte inhibera verkställigheten bör inte kunna överklagas särskilt. Om det är Migrationsverket som har beslutat som första instans, skall inhibitionsfrågan prövas av Migrationsdomstolen innan verkställighet får ske. Om utlänningen inte överklagar beslutet utan endast begär omprövning vid samma förvaltningsmyndighet, synes artikelns lydelse inte hindra att även inhibitionsfrågan prövas av denna myndighet.

Artikel 31.2 anger tre undantagsfall i vilka verkställighet skall få ske utan hinder av att inhibitionsyrkandet inte har prövats. Undantagen avser fall i vilka

- beslutet om utvisning (eller avvisning) grundas på ett tidigare rättsligt avgörande,
- de berörda personerna tidigare har beviljats rättslig prövning, eller
- beslutet om utvisning (eller avvisning) grundas på tvingande hänsyn till allmän säkerhet enligt artikel 28.3.

Det kan diskuteras om det finns anledning att utnyttja någon av möjligheterna till undantag. Reglerna om verkställighetshinder p.g.a. ett inhibitionsyrkande avser endast EES-medborgare m.fl. och kan bli aktuella endast i de fall övriga svenska bestämmelser medger att omedelbar verkställighet kan ske. Till detta kommer föreskrifterna i artikel 30.3, vilka medför att verkställigheten som huvudregel inte kan ske förrän tidigast en månad efter beslutet om avlägsnande. Regler om sådana undantag som artikeln medger skulle tynga och komplicera författningstexten samtidigt som en inhibitionsprövning regelmässigt inte torde medföra någon större tidsutdräkt. Ett av undantagsfallen bör dock omfattas av de svenska

verkställighetsreglerna. Om Migrationsverket har förordnat om avvisning med omedelbar verkställighet och detta beslut har fastställts av Migrationsdomstolen, har ”den berörda personen beviljats rättslig prövning” i frågan. Vid sådana förhållanden bör ett inhibitionsyrkande i ett överklagande till Migrationsöverdomstolen inte hindra verkställighet.

I likhet med vad som gäller för övriga frågor hänförliga till artikel 31, lämnar vi i nu aktuell del inga författningsförslag. De synpunkter som lämnats ovan bör dock beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Hinder mot återresa i vissa fall

Som framgått av det ovan anförda kan vissa beslut om avlägsnande verkställas innan de har vunnit laga kraft. Om ett sådant beslut har verkställts får dock, enligt artikel 31.4, den utlänning som har överklagat beslutet inte hindras från ”att personligen försvara sig vid rättegången”. Av artikeln följer uttryckligen att utlänningen inte måste tillåtas att stanna kvar i landet i avvaktan på domstolsprövningen, men hans inställelse vid domstolen får inte hindras. Denna regel har således aktualitet endast i de fall muntlig förhandling skall hållas i migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Ett tänkbart hinder som enligt artikeln inte får föreligga kan, för svenskt vidkommande, vara att utlänningen genom ett annat beslut än det som skall överprövas har meddelats återreseförbud. Ett annat hinder kan vara att det finns annan, från det aktuella målet fristående grund för avvisning av utlänningen om han återvänder till Sverige. Migrationsverket kan dock enligt 12 kap. 19 § NUtL tillåta den som har återreseförbud att göra ett kort besök i landet, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om utlänningen inte har återreseförbud men det vid dennes återresa uppstår någon fråga om avvisning, bör sådan inte ske om utlänningen har en kallelse till domstol. Sådana frågor, som kan förväntas vara sällsynta, bör kunna lösas tillämpningsvägen utan att särskilda bestämmelser för det fallet införs. Artikel 31.4 torde därför inte föranleda några kompletterande regler.

16 Omprövning av återreseförbud

Utredningens förslag: 7 kap. 16 § UtlL bör kompletteras på sätt att regeringen kan upphäva ett förbud för vissa utlänningar att återvända till Sverige även i andra fall än de som avser utvisning på grund av brott. Genom hänvisning i LSU bör bestämmelsen gälla även utvisningsbeslut enligt den lagen.

I avsnittet behandlas artikel 32. Som framgår av avsnitt 12.3, i vilket har behandlats artikel 15.3, får återreseförbud inte meddelas i andra fall än när fråga är om avvisning eller utvisning på grund av hänsynen till allmän ordning eller säkerhet.

Varken UtlL, UtlF eller LSU innehåller bestämmelser om ansökan av en utlänning som vill ha ett återreseförbud upphävt. Enligt 7 kap. 15 UtlL får dock Migrationsverket – om verket vid omprövning beviljar en utlänning uppehållstillstånd – upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Den möjligheten gäller emellertid inte domstols förordnande om utvisning. Enligt 16 § kan dock regeringen, om det finns särskilda skäl, upphäva domstols förordnande om utvisning på grund av brott.

Överväganden och förslag

Som artikel 32 måste förstås skall den som meddelats återreseförbud ha möjlighet att få beslutet upphävt om de omständigheter som låg till grund för återreseförbudet har ändrats. Om de omständigheter som föranledde förbudet har förändrats på ett avgörande och definitivt sätt – t.ex. om utlänningens hälsotillstånd har försämrats på sådant sätt att det inte längre kan anses föreligga någon risk för fortsatt brottslighet – bör ett upphävande kunna komma i fråga.

Bestämmelsen i 7 kap. 16 § UtlL uppfyller delvis artikelns krav. Enligt vår bedömning bör denna bestämmelse kompletteras så att regeringens möjligheter att upphäva ett förbud att återvända till Sverige omfattar även andra fall än utvisning på grund av brott. Det är inte nödvändigt att tynga bestämmelsen med upplysningen att utlänningen kan ansöka om sådan återbrytning, eller att i författningstexten ange att regeringen måste besluta i frågan inom sex månader. Mot bakgrund av artikelns lydelse bör inte heller författningstexten ange någon minsta tid som måste förflyta mellan beslutet om avlägsnande och ansökan om återbrytning. Den utökade bestämmelsen, som genom en kompletterande hänvisning i LSU omfattar även utvisningsfall enligt den lagen, behöver inte vara tillämplig på andra utlänningar än medborgare i EES-stater eller i Schweiz eller deras familjemedlemmar.

17 Omprövning av verkställighet av utvisning på grund av brott

Utredningens förslag: 8 kap. 13 § UtL bör kompletteras så att den ålägger den myndighet som skall verkställa ett förordnande om utvisning på grund av brott att, om det förflutit mer än två år från dagen för beslutet, granska den utvisades personliga förhållanden. Om det finns skäl att anta att förhållandena har ändrats på sätt att utvisningsförordnandet bör upphävas, skall myndigheten underrätta regeringen. Intill dess regeringen prövat frågan får verkställighet inte ske.

I detta avsnitt behandlas artikel 33.

I nu gällande rätt saknas bestämmelser som motsvarar artikel 33.2. Enligt 8 kap. 13 § UtL skall dock den polismyndighet som skall verkställa ett beslut om avlägsnande underrätta Migrationsverket bl.a. om verkställigheten inte kan genomföras. Migrationsverket får i sådant fall besluta om verkställigheten, t.ex. meddela inhibition, eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs. Är fråga om verkställighet av utvisning på grund av brott skall verket överlämna ärendet till regeringen. Som berörts ovan har regeringen enligt 7 kap. 16 § UtL möjlighet att återbryta sådant utvisningsförordnande.

Överväganden och förslag

Föreskrifterna i artikel 33.1 har beaktats i avsnitt 12.

Artikel 33.2 avser för svenskt vidkommande endast utvisning på grund av brott. Regeln gäller för det fall att det förflyter mer än två år från beslutet om utvisning till dess beslutet skall verkställas. För svenska förhållanden är detta inte ovanligt. Med nuvarande regler om villkorlig frigivning kommer artikeln att vara tillämplig på de medborgare i EES-stater eller i Schweiz samt deras familje-

medlemmar som har dömts till fängelse i minst tre år och som efter verkställighet av fängelsestraffet skall utvisas. I dessa fall skall svensk myndighet, utan särskild ansökan därom, kontrollera om personen fortfarande utgör ett verkligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Artikeln måste förstås så – även om det inte framgår uttryckligen – att om sådant hot inte längre föreligger skall utvisningsbeslutet upphävas.

Enligt vår uppfattning är de omständigheter som bör beaktas vid den svenska myndighetens kontroll desamma som kan föranleda ett upphävande av ett förbud att återvända på sätt som avses i artikel 32 (se föregående avsnitt). Behörigheten att göra sådan återbrytning bör, liksom enligt nu gällande rätt, vara förbehållen regeringen. Regeringen bör dock inte belastas med systematiska kontroller av samtliga fall som omfattas av artikeln. Ett lämpligare tillvägagångssätt är att låta den myndighet som skall verkställa utvisningsbeslutet utföra en första granskning av utlänningens personliga förhållanden. Denna granskning bör ske i nära tidsmässig anslutning till den planerade verkställigheten. Framkommer det därvid anledning att anta att det finns skäl att återbryta utvisningsbeslutet, skall den verkställande myndigheten överlämna ärendet till regeringen. Regeringen kan därefter pröva frågan i enlighet med 7 kap. 16 § första stycket UtL och intill dess skall inte verkställighet ske. Skulle den verkställande myndigheten inte finna skäl till återbrytning, kan verkställighet av utvisningen ske utan att regeringen underrättas om ärendet.

Det bör påpekas att den kontroll som skall göras inte skall vara en överprövning av de skäl för utvisning som anfördes av domstolen. Endast nytillkomna omständigheter av påtaglig betydelse skall beaktas. Som angetts i föregående avsnitt kan en sådan omständighet vara utlänningens kraftigt försämrade kroppsliga hälsa och den därmed reducerade risken för fortsatt brottslighet.

Den tid om två år som skall ha förflutit från dagen för beslutet, för att bestämmelsen skall vara tillämplig, bör räknas från dagen för avgörandet i den instans som sist prövade utvisningsfrågan.

Bestämmelsen om den kontroll som i dessa fall skall göras innan verkställigheten sker bör införas i 8 kap. UtL. Eftersom det finns visst samband med den befintliga bestämmelsen i 13 §, kan den nya regeln införas som ett nytt stycke i nämnda paragraf.

18 Registrering av unionsmedborgare

18.1 Inledning

Utredningens förslag: Ett särskilt registreringsförfarande införs beträffande medborgare i en EES-stat och i Schweiz.
--

Enligt artikel 8.1 i rörlighetsdirektivet får medlemsstaterna ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader. Ett av utredningens uppdrag har varit att undersöka om det finns skäl att införa registrering av unionsmedborgare. Vi har funnit att ett sådant förfarande bör införas. De skäl som talar för detta är framförallt att förfarandet innebär en möjlighet att utöva en individuell utlänningskontroll, medför att intresset av att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet kan tillgodoses samt underlättar den gemenskapsrättsliga skyldigheten att utfärda andra bevishandlingar, som exempelvis uppehållskort (se avsnitt 19).

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 3.3.3. bör registrerings-skyldigheten omfatta EES-medborgare och schweiziska medborgare. Det som i det följande sägs om unionsmedborgare avser således även medborgare i en EES-stat och i Schweiz.

18.2 Är registrering av unionsmedborgare önskvärd?

18.2.1 Allmänt

I och med att kravet på uppehållstillstånd avskaffas för unionsmedborgare uteblir den information som Migrationsverket för närvarande registrerar i samband med tillståndsförfarandet. Eftersom den anmälningsskyldighet som enligt folkbokföringslagen gäller för unionsmedborgare kommer att gälla även fortsättningsvis, kommer viss information att registreras inom det

förfarandet (se avsnitt 18.3.3). Folkbokföringen behandlar dock inte alla de uppgifter som uppehållstillståndsförfarandet behandlar. Exempelvis registreras inte skälet till utlänningens vistelse i landet. Dessutom folkbokförs inte alla de utlänningar som får registreras enligt rörlighetsdirektivet. En unionsmedborgare som arbetar här ett halvår och sedan åker hem igen har under den tiden uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet men skall inte folkbokföras. Om ett registreringsförfarande enligt rörlighetsdirektivet inte införs kommer dennes vistelse i Sverige i många fall inte att registreras.

Ett registreringsförfarande innebär att personuppgifter behandlas på ett sådant sätt att personuppgiftslagstiftningen blir tillämplig. Personuppgifter får samlas in och behandlas bara för vissa godtagbara ändamål. Bestämningen av ändamålen med behandlingen av personuppgifter är av central betydelse för personuppgiftslagstiftningens regelverk till skydd för den registrerades personliga integritet.

18.2.2 Tillåtna skäl för registrering

Gemenskapsrättsliga regler

Artikel 8 anger vilka krav som får ställas på unionsmedborgare för att den mottagande medlemsstaten skall utfärda registreringsbevis, samt anger därutöver regler avseende sanktioner och frist för registrering. Rörlighetsdirektivet anger inte några andra begränsningar för registreringsförfarandet. Därutöver skall beaktas Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Dataskyddsdirektivets regler har i svensk rätt kommit till uttryck framförallt i personuppgiftslagen (PUL). PUL:s regler utgör tillsammans med övrig personuppgiftslagstiftning ramar för behandling av personuppgifter. Bl.a. anges regler om tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter.

Andra internationella åtaganden

Förutom dataskyddsdirektivet finns det ett par andra för Sverige bindande internationella åtaganden som utarbetats inom Europarådet, rörande skydd för personuppgifter. Det gäller dels Europa-

rådets dataskyddskonvention och dels artikel 8 i Europakonventionen. Därutöver kan nämnas FN:s riktlinjer om datoriserade register med personuppgifter och OECD:s riktlinjer och rekommendation om skyddet för den personliga integriteten och gränsöverskridande flöden av personuppgifter. Slutligen kan även nämnas artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som anger att var och en har rätt till skydd för sina personuppgifter.

Svenska regler allmänt

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen skall varje medborgare, i den utsträckning som anges i lag, skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter beträffande honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling. PUL utgör sådan skyddslagstiftning. PUL reglerar i princip all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter samt manuell behandling av personuppgifter i register, som inte är för fysiska personers privata bruk eller som utförs med stöd av offentlighetsprincipen eller tryck- och yttrandefriheten. PUL genomgår för närvarande en översyn. Personuppgiftslagsutredningen, som överlämnade sitt betänkande SOU 2004:6 *Översyn av personuppgiftslagen* i januari 2004, har föreslagit vissa ändringar i PUL. De förändringar som föreslagits i betänkandet bör inte ha betydelse för vår utredning.

Av 2 § PUL framgår att lagen är subsidiär i förhållande till andra författningar. Avvikande bestämmelser finns ofta i s.k. registerförfattningar, t.ex. förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (utlänningsdataförordningen). Förordningen omfattar Migrationsverkets, Utlänningsnämndens, Integrationsverkets, Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas samt utlandsmyndigheternas verksamhet. Även ett sådant registreringsförfarande som anges i rörlighetsdirektivet kommer att omfattas av förordningen.

Det pågår en översyn av frågan om vilka särregler som bör gälla i förhållande till PUL. Målet är att myndighetsregister med ett stort antal registrerade personer och ett särskilt känsligt innehåll skall regleras i lag. Exempelvis synes det vara mindre lämpligt att behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlänningslagstiftningen regleras i en förordning. Utlänningsdatautredningen har

därför i sitt betänkande SOU 2003:40 *Utlänningsdatalag* föreslagit att sådan behandling författningsregleras i en ny lag, utlänningsdatalagen, som skall ersätta utlänningsdataförordningen. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Regeringen avser att lämna en proposition hösten 2005.

En parlamentariskt sammansatt kommitté har fått till uppgift att bland annat överväga om regeringsformens bestämmelse om skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket bör ändras, och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering (Dir. 2004:51). Kommittén skall slutredovisa sitt arbete senast den 30 mars 2007.

Närmare om personuppgiftslagstiftningen

Av PUL framgår att personuppgifter får samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de personuppgifter som behandlas skall vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Det är rimligt att utgå från att ju större risker för integritetsskyddet behandlingen kan medföra, desto viktigare är det att ändamålet är preciserat på ett sådant sätt att den registrerade kan göra gällande sina rättigheter. Vidare följer av 9 § att fler personuppgifter inte får behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen och att personuppgifterna senare inte får användas på ett sätt som är oförenligt med ursprungsändamålet. Även ett utlämnande till annan av personuppgifterna måste vara förenligt med de ursprungliga ändamålen (Öman/Lindblom, *Personuppgiftslagen* en kommentar, andra uppl., s. 98). För att tillåta andra myndigheter direktåtkomst till databasen är det således nödvändigt att beakta vad de skall använda uppgifterna till och jämföra den tänkta användningen med ursprungsändamålet. Detta är särskilt viktigt att beakta om registreringen av unionsmedborgare skall handläggas tillsammans med folkbokföringssystemet, som medger stora möjligheter för myndigheter att ha åtkomst till uppgifter i databasen.

Enligt 10 § PUL får personuppgifter behandlas endast om samtycke har lämnats eller om behandlingen är nödvändig av vissa angivna orsaker. Bestämmelsen innehåller en uttömmande uppräkningslista av i vilka fall personuppgifter får behandlas (prop. 97/98:44

s. 122). Regeln motsvarar artikel 7 i dataskyddsdirektivet. Med ”nödvändig” avses förmodligen inte att behandlingen annars skulle vara omöjlig, utan att det sannolikt räcker med att det innebär en påtaglig förenkling för den personuppgiftsansvarige att uppgifterna behandlas på automatiserad väg (jfr SOU 2001:32 s. 94f och prop. 2000/2001:33 s. 102).

Behandling av personuppgifter är tillåten enligt 10 § bland annat om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning. Begreppet myndighetsutövning har förmodligen en gemenskapsrättslig innebörd, men i förarbetena framfördes synpunkten att man till dess annat framkommer bör kunna utgå från att det som i Sverige brukar anses som myndighetsutövning faller under begreppet (SOU 1997:39 s. 362). Detta tycks fortfarande ha bäring. Behandling av personuppgifter för att registrera unionsmedborgare enligt rörlighetsdirektivet måste anses utgöra en typisk myndighetsutövning som bör räknas till denna kategori.

Utlänningsdataförordningen medger därutöver handläggning av personuppgifter i verksamhetsregister för vissa ändamål. Det gäller dels myndighets handläggning av ärenden i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller författning, dels fullgörande av underrättelse-skyldighet som följer av lag eller annan författning, och dels tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten samt framställning av statistik.

18.2.3 Skäl för registrering

Kontroll av utlänning under vistelsen i Sverige

Två av utlänningslagstiftningens ändamål är att utöva individuell och generell utlänningskontroll (prop. 79/80:96 s. 54).

Den generella kontrollen syftar till att möjliggöra reglering av tillströmningen av invandrare. Vid den generella kontrollen beaktas till exempel möjligheterna att ge utlänningar goda arbets- och levnadsförhållanden. UtlL ger därför möjlighet att reglera tillströmningen genom att avvisa eller utvisa en utlänning, som kommit hit eller vistas här, på den grunden att föreskrivet tillstånd saknas.

Registreringens syfte är inte att reglera tillströmningen av unionsmedborgare, dvs. det är inte registreringen som skall avgöra vem som får vistas i Sverige. Detta framgår av att uppehållsrätten inte är beroende av en eventuell registreringsåtgärd. Följaktligen är generell utlänningskontroll inte ett skäl till att införa ett registreringsförfarande.

Den individuella utlänningskontrollen är avsedd att hindra enskilda utlänningar som inte bör ha rätt till det att vistas i landet. Vid den individuella kontrollen beaktas sådana omständigheter som till exempel om utlänningen saknar tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller om denne gjort sig skyldig till brott här. Om utlänningen inte har rätt att vistas här kan denne avvisas eller utvisas enligt UtlL eller utvisas enligt LSU.

Individuell utlänningskontroll är ett tänkbart skäl för ett registreringsförfarande. Förfarandet är just det gemenskapsrättsligt godtagbara hjälpmedel för medlemsstaterna som möjliggör en kontroll av unionsmedborgare som vistas i landet. Artikel 5.5 i rörlighetsdirektivet tillåter visserligen att medlemsstaterna ålägger unionsmedborgare en rapporteringsskyldighet, men det är inte aktuellt att införa en sådan skyldighet i Sverige (se avsnitt 20.2.1). All annan kontroll av unionsmedborgare måste med beaktande av likabehandlingsprincipen omfatta även de egna medborgarna. Registreringsförfarandet däremot ger Sverige en rätt att särbehandla unionsmedborgare på visst sätt.

En förutsättning för att förfarandet skall vara ett effektivt hjälpmedel för en sådan kontroll är att rörlighetsdirektivet tillåter att medlemsstaterna utför allmänna kontroller av om unionsmedborgare uppfyller sin registreringskyldighet. Registreringen tillför nämligen inte någonting annat när det gäller syftet att utöva individuell utlänningskontroll än att ge medlemsstaten ett särskilt tillfälle att kontrollera unionsmedborgarens uppehållsrätt. 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 ur riket på sedvanligt sätt. Inom avvisnings- eller utvisningsförfarandet kan beslutande myndighet självständigt undersöka unionsmedborgarens rätt att uppehålla sig i landet. Därför är det endast om det i registreringsförfarandet kan avslöjas att unionsmedborgaren saknar rätt att vistas i landet, som förfarandet utgör ett hjälpmedel för den individuella utlänningskontrollen. Den avgörande frågan är således om förfarandet kan uppfylla ett sådant syfte.

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 skönmässigt 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 registreringskyldigheten enligt artikel 8 inte ingår i uppräkningslistan 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 emellertid märkligt om det å ena sidan skulle vara tillåtet att införa ett registreringsystem, men det å andra sidan inte skulle finnas några reella möjligheter att upprätthålla systemet. Ändamålsskäl talar därför för att sådan kontroll är tillåten. Det innebär således att en unionsmedborgare får tillfrågas om denne registrerat sig och svaret får kontrolleras mot registret, men man får inte begära att se registreringsbeviset och inte heller, utan närmare anledning, undersöka om den uppehållsrätt som föranlett registreringen fortfarande gäller. Det finns förutsättningar för att förfarandet skall kunna uppfylla syftet – den individuella utlänningskontrollen – eftersom det är tillåtet enligt rörlighetsdirektivet att utföra allmänna kontroller av om unionsmedborgare uppfyllt sin registreringskyldighet.

Utöver registreringsförfarandet är möjligheten till kontroll, som framgått ovan, begränsade. Det är därför vår uppfattning att den individuella utlänningskontrollen utgör ett starkt skäl för att införa ett registreringsförfarande.

Inhämta information om internationell korttidsmigration

Begreppet ”short term migration” (korttidsmigration) är ett internationellt vedertaget begrepp för sådan migration där uppehållet i det mottagande landet överstiger tre månader men inte ett år.

FN har uppmärksammat betydelsen av att korttidsmigration ingår i befolkningsstatistiken (Recommendations on Statistics of International Migration [1998]). Bland annat anförs att eftersom denna migration omfattar ett stort antal människor och är politiskt och ekonomiskt viktig, skall rekommendationerna innefatta och möjliggöra redovisning av korttidsmigrationen.

Därav kan anses följa att även Sverige bör skaffa sig information om hur korttidsmigrationen ser ut. Intresset av sådan information begränsas visserligen inte bara till unionsmedborgare, men de utlänningar som inte registreras eller ges uppehållskort enligt rörlighetsdirektivet bör finnas registrerade hos Migrationsverket med anledning av kravet på uppehållstillstånd.

Det kan emellertid ifrågasättas om det är rimligt att uppfylla detta ändamål med hjälp av ett registreringsförfarande där den registrerades identitet framgår. För att skaffa sig information om migrationsströmmar bör uppgift om medborgarskapet vara värdefullt, men det är det knappast nödvändigt att veta identiteten på de migrerande. I den mån det finns andra källor till statistisk information som inte behandlar personuppgifter som avslöjar de enskildas identitet, bör dessa vara att föredra. Enligt Statistiska centralbyrån skulle dock statistiken förlora i kvalitet om ett registreringsförfarande inte införs. Möjligheten att skaffa information om internationell korttidsmigration bör således beaktas som ett skäl för förfarandet. Det framgår för övrigt av våra utredningsdirektiv att intresset av att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet anses vara viktigt att beakta. Ett skäl för att införa ett registreringsförfarande är således att förfarandet inhämtar information om internationell korttidsmigration.

Uppfylla gemenskapsrättsliga åtaganden

Sverige är enligt rörlighetsdirektivet skyldigt att utfärda uppehållskort och permanent uppehållskort för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte själva är unionsmedborgare samt intyg om permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare (se avsnitt 19). Den valfrihet som gäller för registrering av unionsmedborgare finns inte beträffande utfärdandet av dessa handlingar. Det är ett gemenskapsrättsligt åtagande.

Utfärdandet av handlingarna förutsätter rimligen att det upprättas ett system för behandling av sådana ärenden. När det gäller

uppehållskort bör ett sådant system registrera sökanden och de omständigheter som utvisar att den aktuella personen har uppehållsrätt. 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. Dessutom måste utfärdaren av uppehållskortet ta ställning till om unionsmedborgaren har uppehållsrätt. En sådan prövning och registrering skulle underlättas om ett registreringsförfarande införs även beträffande unionsmedborgare. Liknande resonemang kan föras när det gäller utfärdandet av intyg om permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare.

Det skulle i och för sig vara möjligt att utfärda bland annat uppehållskort även om inte ett registreringsförfarande beträffande unionsmedborgare infördes, men eftersom ett sådant förfarande skulle innebära en påtaglig förenkling uppfyller det kravet på ett godtagbart ändamål enligt 10 § PUL och därmed även ett skäl för att införa ett registreringsförfarande.

Tillgodose samhällets behov av basuppgifter

Folkbokföringens syfte kan något förenklat beskrivas som att den skall tillgodose samhällets behov av basuppgifter. Detta samhällets behov avser basuppgifter beträffande alla som bor i landet. Det är inte ändamålsenligt att särbehandla unionsmedborgare i förhållande till andra utlänningar eller svenska medborgare om avsikten är att uppnå detta syfte. Det ligger dock inte inom ramen för denna utredning att ta ställning till om folkbokföringssystemet är adekvat i förhållande till sitt syfte. Eventuella brister bör kunna avhjälpas inom ramen för det systemet, utan att det registreringsförfarande införs. Att tillgodose samhällets behov av basuppgifter utgör således inte ett skäl till att införa ett särskilt registreringsförfarande enligt rörlighetsdirektivet.

18.2.4 Synpunkter från tillfrågade myndigheter

Utredningen har i syfte att undersöka behovet av registrering av unionsmedborgare skickat en förfrågan till Statistiska centralbyrån, Integrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skatteverket, Riks-

polisstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Tullverket, Försäkringskassan, Högskoleverket, Datainspektionen och Åklagarmyndigheten.

Statistiska centralbyrån har uppgett att det finns anledning att införa någon form av registrering, eftersom statistiken över korttidsinvandringen skulle bli av mycket begränsad kvalitet om kravet på uppehållstillstånd tas bort och en registrering av unionsmedborgare inte införs.

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har angett att övervägande skäl talar för att registrering införs. Myndigheterna har framförallt anfört behovet av kontroll som det avgörande skälet. En liknande inställning har Tullverket som därtill menat att det i annat fall finns en viss risk för ökad brottslighet.

Även Centrala studiestödsnämnden har förordat ett registreringsförfarande. Bland annat har nämnden anfört att denna vid prövning av utländsk medborgares rätt till svenskt studiestöd inhämtar uppgifter från Migrationsverket beträffande grunderna för sökandens uppehållstillstånd. Om något liknande system inte införs har nämnden påpekat att den i en egen utredning skulle få svårare att skaffa nödvändig information. Registrering skulle således underlätta bedömningen av rätten till exempelvis studiestöd eller rekryteringsbidrag. Försäkringskassan har uppgett att uppehållstillståndet på motsvarande sätt utgör underlag för Försäkringskassans bedömning av en enskilds rätt till förmåner enligt socialförsäkringssystemet. Centrala studiestödsnämnden har även hävdats att ett registreringsförfarande skulle kunna underlätta samordning mellan olika länder när det gäller bland annat vissa familjeförmåner.

Socialstyrelsen har angett att de skäl som framförallt talar för registrering är behovet av statistik och forskning.

Högskoleverket har framfört att verket utarbetar rutiner för registrering inom högskolornas studiedokumentationssystem och att om en sådan registrering införs är ytterligare registrering inte nödvändig utifrån Högskoleverkets perspektiv.

Arbetsmarknadsstyrelsen har hävdats att en registrering av unionsmedborgare enligt rörlighetsdirektivet inte skulle tjäna något syfte inom arbetsmarknadsstatistikens område och att förfarandet inte heller skulle medföra någon förenkling för det arbete som arbetsförmedlingarna utför.

Skatteverket och Integrationsverket har förordat att ett särskilt registreringsförfarande inte införs och har i stället gjort gällande att folkbokföringssystemet bör vara att föredra.

Migrationsverket har anfört att det å ena sidan bör beaktas att det ur ett gemenskapsrättsligt perspektiv bör införas så få administrativa hinder som möjligt för personer som utnyttjar sin fria rörlighet, vilket enligt verket talar för att det befintliga folkbokföringssystemet vore tillräckligt, men att det å andra sidan finns skäl som talar för att införa ett registreringsförfarande. Dessa skäl är enligt verket framförallt att förfarandet underlättar möjligheten att utöva någon form av kontroll av de unionsmedborgare som uppehåller sig i landet, men även att förfarandet underlättar utfärdandet av uppehållskort för familjemedlemmar som inte själva är unionsmedborgare. Verket har vidare anfört att ett registreringsförfarande visserligen skulle kunna underlätta handläggningen av vissa andra ärenden som enligt nationell lagstiftning rör unionsmedborgare i Sverige, men att detta inte utgör något självständigt argument för att införa en särskild registrering. Migrationsverket framhåller i första hand det gemenskapsrättsliga perspektivet, men motsätter sig inte att en särskild registrering införs.

18.2.5 Överväganden och förslag

Registrering bör införas

Det är, som nämnts ovan, vår uppfattning att registrering bör införas. Skälen för detta är sammanfattningsvis att förfarandet innebär en möjlighet att utöva en individuell utlänningskontroll, medför att intresset av att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet kan tillgodoses och underlättar den gemenskapsrättsliga skyldigheten att utfärda andra bevishandlingar, som exempelvis uppehållskort.

Det bör vara en målsättning för registreringsförfarandet att skapa ett rättssäkert och effektivt system som fastslår dels unionsmedborgares identitet och medborgarskap, dels grunden för deras uppehållsrätt. Om något system med registrering inte skulle finnas är risken att myndigheter, var för sig, skulle bli tvungna att utan annan vägledning göra svåra avväganden som myndigheterna saknar egentlig kompetens för. Detta kan framstå som både

rättsosäkert, tidskrävande och ineffektivt. Ett registreringsystem med en centralt ansvarig registreringsmyndighet bör minska risken för att olika myndigheter gör olika bedömningar. Det kan emellanåt vara svårt att avgöra om en person är unionsmedborgare. Exempelvis kan det vara svårt för en myndighet som normalt inte har sådan kunskap att avgöra vilka cyprioter som är unionsmedborgare eller om en person från Hong Kong som innehar ett s.k. "British National Overseas passport" är unionsmedborgare. Det är även tänkbart att myndigheter har olika uppfattningar om på vilken grund en viss unionsmedborgare har uppehållsrätt. Det synes därför mer ändamålsenligt att andra myndigheter har möjlighet att använda registreringen som en utgångspunkt för sin bedömning.

Registreringen bör vara en åtgärd som normalt sett underlättar för unionsmedborgaren att komma i åtnjutande av de rättigheter och förmåner som följer av uppehållsrätten. Det är rimligt att utgå från att andra myndigheter i första hand kommer att göra en mer noggrann bedömning beträffande uppehållsrätten och dess följder i de fall sökanden saknar registreringsbevis. Även om varje myndighet har att göra sin självständiga prövning inom sitt respektive område, utgör registreringsförfarandet ett hjälpmedel för prövningen. Onödiga tvister vid andra myndigheter kan på detta sätt undvikas. Om myndigheter som kommer i kontakt med den enskilde kan få vägledning av registreringen bör förfarandet även innebära en samhällsekonomisk vinst.

Eftersom förfarandet i normalfallet endast bör innebära att den ansvariga myndigheten utan någon fördjupad kontroll registrerar de uppgifter som den enskilde tillhandahåller, bör det för övrigt vara möjligt att tillämpa ett förenklat förfarande beträffande uppgiftslämnandet. Det är tänkbart att det i stor utsträckning går att använda elektroniska ansökningar. Migrationsverket utarbetar för närvarande ett sådant system när det gäller vissa ansökningar om uppehållstillstånd. Möjligheten att deklarerat elektroniskt är ett annat bra exempel på att det är möjligt att i stor utsträckning underlätta förfarandet för den enskilde. Med ett sådant förenklat förfarande bör inskränkningen av den enskildes fria rörlighet kunna begränsas till ett minimum.

Registreringens ändamål bör anges i lag

Enligt PUL är det den personuppgiftsansvarige som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Enligt personuppgiftsförordningen (1998:1191) är respektive myndighet personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför. Det innebär att den myndighet som får ansvaret för registreringen av unionsmedborgare är den som bestämmer syftet med registreringen.

Vi delar emellertid utlänningsdatautredningens uppfattning (SOU 2003:40 *Utlänningsdatalag*) att det från integritetssynpunkt inte är tillfredsställande att låta registreringsmyndigheten själv bestämma ändamålen för den behandling av personuppgifter som utförs. Ändamålsbestämningens centrala betydelse för integritetsskyddet gör att principiella skäl med styrka talar för att lagstiftaren uttryckligen bestämmer ändamålen med ett registreringsförfarande enligt rörlighetsdirektivet.

Behandling av personuppgifter inom nu aktuellt område särregleras i utlänningsdataförordningen. Denna förordning har enligt 2 § PUL företräde framför reglerna PUL. Det är ett allmänt problem att den nu aktuella behandlingen av personuppgifter regleras i en förordning. Det har tidigare uttryckts att målet bör vara att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skall regleras i lag. Det förfarande som det här är fråga om bör utgöra sådan behandling som lämpligast regleras i lag.

Utlänningsdataförordningen anger vissa godtagbara ändamål för behandling av personuppgifter. Bland annat är det tillåtet att behandla personuppgifter för myndighets handläggning av ärenden i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller författning samt för framställning av statistik. Det anges inte uttryckligen att det även är tillåtet att behandla personuppgifter i syfte att utöva kontroll av utlänningar under deras vistelse i Sverige. Något sådant ändamål finns inte heller angivet i PUL. För tydlighetens skull bör därför i utlänningsdataförordningen även detta ändamål anges som tillåtet.

Utlänningsdatautredningen har i sitt betänkande föreslagit att även den nya utlänningsdatalagen skall ange de fall i vilka behandling av personuppgifter är tillåten. Bland annat skall personuppgifter få behandlas om det är nödvändigt för handläggning av ärenden, för kontroll av utlänning under vistelsen i

Sverige samt för framställning av statistik. Det är vår uppfattning att dessa förslag omfattar de ändamål som gäller för registreringsförfarandet enligt rörlighetsdirektivet.

Utlänningsdatautredningens förslag är som tidigare nämnts föremål för beredning i Regeringskansliet med sikte på en proposition under hösten 2005. I det arbetet bör dessa synpunkter på registreringsförfarandet beaktas. Denna utredning lägger därför inte fram något eget förslag till lagreglering på detta område.

18.3 Registreringens utformning och organisation

Utredningens förslag: Migrationsverket bör vara ansvarig myndighet för registreringen. Ett alternativ är att i utökad omfattning använda det befintliga systemet med samordningsnummer inom folkbokföringen.

18.3.1 Inledning

Utredningen har övervägt olika alternativ till hur en registrering skall utformas och organiseras. Vi har därvid funnit att Migrationsverket är den myndighet som är bäst lämpad att ansvara för registreringsförfarandet. Migrationsverket behandlas mer ingående i avsnitt 18.3.2.

Ett alternativ till att ge Migrationsverket ansvaret för registreringen är att använda folkbokföringsdatabasen genom att dela ut samordningsnummer till alla som har uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet och att således låta Skatteverket vara ansvarig registreringsmyndighet. Däremot är det vår uppfattning att det befintliga folkbokföringssystemet inte är ett lämpligt alternativ. I avsnitt 18.3.3 behandlas de alternativ som förutsätter att Skatteverket ansvarar för förfarandet. Bland de övriga alternativ som övervägts kan följande nämnas.

Statens personadressregister, SPAR, innehåller alla personer som är folkbokförda i Sverige, både svenska och utländska medborgare. Statens personadressregisternämnd är personuppgiftsansvarig men Skatteverket är värmyndighet. Även enskilda har mot en viss avgift tillgång till uppgifterna i registret. En särskild utredare har i uppdrag att utreda bland annat om det finns förutsättningar för att samordna SPAR med folkbokföringsverksamheten. Utredningen

beräknas avsluta sitt arbete den 1 juli 2005. Det är knappast lämpligt att använda SPAR för registreringsförfarandet. Registret är i första hand avsett att vara en offentlig databas, vilket inte förefaller vare sig lämpligt eller ändamålsenligt för rörlighetsdirektivets registreringsförfarande. Dessutom kräver vissa ställningstaganden enligt rörlighetsdirektivet en ingående bedömning av omständigheter som förutsätter sådan kompetens hos den ansvariga myndigheten som nämnden hittills inte haft anledning att utveckla.

Enligt den finska utlänningslagen är det i Finland polis-inrättningen i häradet som registrerar uppehållsrätten i ett utlänningsregister samt utfärdar s.k. tidsbegränsad uppehållstillståndshandling, vilket synes motsvara det uppehållskort som anges i artiklarna 9–11 i rörlighetsdirektivet. Polisinrättningen får även återkalla den registrerade uppehållsrätten samt den tidsbegränsade uppehållstillståndshandlingen. En sådan lösning synes emellertid inte anpassad för svenska förhållanden. Polisen har inte något motsvarande ansvar idag och det vore en nyordning att inrätta ett system liknande det som gäller i Finland. Rikspolisstyrelsen har dessutom ansett att registreringsansvaret bör ankomma på Migrationsverket. Det saknas således skäl att föreslå polisen som ansvarig myndighet för registreringsförfarandet.

Det förefaller inte förenligt med intresset av att begränsa administrativa förfaranden och kostnader att inrätta en ny myndighet med sådant registreringsansvar som följer av rörlighetsdirektivet.

18.3.2 Migrationsverket

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

Migrationsverket skall, enligt 3 § första stycket 3 förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket, föra register och statistik över utlännningar i landet i den utsträckning som behövs

för verksamheten. Migrationsverket har ett väl utvecklat system för automatiserad behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlänningslagstiftningen. Den centrala databasen inom Migrationsverket betecknas centrala utlänningsdatabasen (CUD). CUD utgör verkets utlänningsregister och möjliggör för verket att föra erforderlig statistik.

Migrationsverkets behandling av personuppgifter regleras av utlänningsdataförordningen. Enligt förordningen får verket i automatiserat verksamhetsregister behandla personuppgifter för författningsreglerad handläggning av ärenden och för fullgörande av sin författningsreglerade underrättelseskyldighet. Verket får även behandla personuppgifter för bland annat framställning av statistik. Av utlänningsdataförordningen framgår vilka personuppgifter som får behandlas i registret. Migrationsverket upprätthåller också rättsfallsregister, fingeravtrycksregister och landinformationsregister.

Rikspolisstyrelsen, polismyndigheter, Utlänningsnämnden, Integrationsverket och utlandsmyndigheter får enligt utlänningsdataförordningen ha direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister. Även Centrala studiestödsnämnden har möjlighet att få tillgång till vissa uppgifter hos Migrationsverket. Någon rättslig definition av begreppet direktåtkomst finns inte. Enligt en vedertagen uppfattning innebär direktåtkomst en möjlighet att på egen hand ta del av och söka efter uppgifter i en informationssamling som behandlas automatiskt, dock utan att man själv kan bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet (prop. 2000/2001:33 s. 110f).

Överväganden och förslag

Migrationsverket är central utlänningsmyndighet. Verket har redan idag en organisation som utför i princip samma handläggning och prövning och är den myndighet som kanske bättre än någon annan myndighet har den kompetens som är nödvändig för förfarandet. Migrationsverkets databas kan redan idag behandla alla de personuppgifter som aktualiseras i samband med det föreslagna registreringsförfarandet. Alla viktiga skäl till att införa registreringsförfarandet kan bli tillgodosedda om Migrationsverket väljs som ansvarig myndighet.

I avsnitt 19.1.2 har utredningen funnit att Migrationsverket är den myndighet som är bäst lämpad att ansvara för utfärdandet av uppehållskort. Intresset av att begränsa administrativa förfaranden och kostnader talar för att den myndighet som har ansvaret för uppehållskorten även bör ansvara för registreringsförfarandet.

Med hänsyn till det anförda är det vår uppfattning att det i första hand bör vara Migrationsverket som skall ansvara för registreringsförfarandet.

18.3.3 Skatteverket

Skatteverket ansvarar för folkbokföringsdatabasen. I databasen registreras en mängd olika händelser i människors liv såsom födelse, dödsfall, flyttningar, in- och utvandringar, vigslar, partnerskap, äktenskapsskillnad och namnändringar. Folkbokföringsuppgifterna 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 beskattning skall ske är beroende av var inom landet personen är folkbokförd. Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen vidarebefordras till personregister hos andra myndigheter.

Folkbokföringsdatabasen definieras som en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i lagen angivna ändamålen. Folkbokföringsdatabasen är främst avsedd att användas av myndigheter. Regeringen kan dock meddela föreskrifter om att uppgifter får lämnas ut till enskild. I den förvaltningspolitiska propositionen anges att det främsta skälet till att det skall finnas en möjlighet att lämna ut uppgifter till en enskild är att Svenska kyrkan skall kunna använda sig av registret (prop. 1997/98:136, s. 75f). I övriga fall skall prövningen enligt motiven vara restriktiv. Endast sådana fall där behovet är utrett och inte kan tillgodoses inom ramen för SPAR bör överhuvudtaget komma i fråga. Det ovan sagda gäller direktåtkomst (se avsnitt 18.3.2). När det gäller rätten att få avskrift av uppgifter i databasen gäller tryckfrihetsförordningen och vanliga sekretessregler.

Den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelbundet tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år skall folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet och som med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här skall folkbokföras. Det finns vissa särskilda regler för barn. En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs. Vissa andra undantag finns, bland annat för skyddsbehövande utlänningar.

Den som får anses ha sitt egentliga hemvist utom landet eller som kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år, skall avregistreras. Det finns särskilda regler för den som flyttar inom nordn. Detsamma gäller för den som oavbrutet under två år saknat känt hemvist. Naturligtvis skall även den som avlider eller dödförklaras avregistreras.

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. En person som inte är eller har varit folkbokförd kan bli tilldelad ett särskilt samordningsnummer av Skatteverket.

Samordningsnummer är en enhetlig identitetsbeteckning för fysiska personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige. Skatteverket kan tilldela samordningsnummer på begäran av vissa myndigheter. Bland annat får Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan och allmänna domstolar begära att samordningsnummer tilldelas. I samband med tilldelandet av samordningsnummer registreras förutom detta nummer även namn, födelsetid, kön, medborgarskap, födelseort och land. Dessa uppgifter finns registrerade i folkbokföringsdatabasen, men de registrerade är inte folkbokförda.

Folkbokföringssystemet regleras av folkbokföringslagen (1991:481) (FOL), folkbokföringsförordningen (1991:749), lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (FdbL) samt förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Enligt FdbL får personuppgifter behandlas i databasen för vissa givna ändamål. Ett ändamål är att tillhandahålla sådan information som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av

identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter. Även de i övrigt angivna ändamålen är i princip sådana som syftar till att Skatteverket skall kunna utföra sin folkbokföringsverksamhet. Av FdbL framgår även närmare vilka uppgifter som får behandlas i databasen.

Det föreligger en allmän anmälningsskyldighet för den som skall folkbokföras. Av 26 § FOL framgår att den som flyttar in från utlandet skall anmäla inflyttningen till Skatteverket eller Försäkringskassan. Anmälan skall som huvudregel göras skriftligen. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket begära att anmälan skall lämnas vid personlig inställelse. Lagen anger vissa tidsgränser inom vilka den enskilde skall anmäla ändrade uppgifter. Om det kan antas att en person är skyldig att göra anmälan, får Skatteverket förelägga honom eller henne att antingen göra en sådan anmälan eller skriftligen eller muntligen lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av hans folkbokföring. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att lämna uppgifter som behövs för kontroll av bosättningen. Motsvarande gäller för vårdnadshavare. Skatteverket kan förena ett föreläggande med vite. Frågan om utdömande av vite prövas av behörig länsrätt.

Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet inte fullgör sin anmälningsskyldighet döms till penningböter. Av 7 § folkbokföringsförordningen framgår att Skatteverket har en skyldighet att anmäla till åklagare så snart det finns anledning att anta att sådant brott begåtts.

Överväganden och förslag

Det finns tre alternativ som alla innefattar att Skatteverket är personuppgiftsansvarig myndighet. Ett alternativ är att använda den befintliga folkbokföringen. Ett sådant alternativ innebär att man godtar att endast de unionsmedborgare som uppfyller kriterierna för att folkbokföras blir registrerade genom att de folkbokförs. Vid bedömningen av om detta är ett lämpligt alternativ bör följande beaktas.

Folkbokföringssystemet är ett väl utvecklat system som tillgodoser samhällets behov av basuppgifter beträffande alla de individer som bor i landet. Systemet ger i normalfallet andra myndigheter de grunduppgifter angående enskilda som myndigheterna behöver för sin respektive verksamhet.

En viktig fördel med att använda folkbokföringen är att det erbjuder ett minimum av administrativa hinder för personer som utnyttjar sin fria rörlighet, vilket ur ett gemenskapsrättsligt perspektiv är att föredra. Å andra sidan tillgodoser inte folkbokföringen behovet av att få information om internationell korttidsmigration. Det gäller framförallt information om unionsmedborgare som vistas här i mindre än ett år samt information om anledningen till utlänningars vistelse i landet.

Det är vår uppfattning att skälet till unionsmedborgarens vistelse i landet är en uppgift som förfarandet bör behandla. Utan denna uppgift synes behovet av att statistiskt kunna bevaka migrationen i landet inte helt kunna tillgodoses. Det är naturligtvis viktigt att veta inte bara hur migrationsströmmarna rör sig utan även varför.

Ett annat problem med att använda folkbokföringen är att det blir svårt att upprätthålla den individuella utlänningskontrollen beträffande unionsmedborgare som vistas i landet under kortare perioder. Det kan mer tillspetsat läggas fram så, att först om det inte anses föreligga något behov av att ha någon kontroll över vilka unionsmedborgare som vistas i landet kan den befintliga folkbokföringen anses vara tillräcklig i nu aktuellt hänseende. Folkbokföringen har inte den individuella utlänningskontrollen som syfte och tjänar inte heller ett sådant syfte väl.

Med beaktande av det ovan anförda är det vår uppfattning att den nuvarande folkbokföringen inte i tillräcklig grad tillgodoser de ändamål som registreringsförfarandet bör uppfylla. Vi anser därför inte att folkbokföringen utgör ett lämpligt alternativ.

Ett annat alternativ är att ändra folkbokföringsystemet på så sätt att de unionsmedborgare som önskas registrerade folkbokförs. Det är dock knappast rimligt att förändra den allmänna bedömningsnormen för vem som skall folkbokföras. Kommittén som föregick nuvarande folkbokföringslagen föreslog att det i stället för ettårsregeln skulle införas en sexmånadersregel. I den efterföljande propositionen framhölls dock betydelsen av att bibehålla ettårsregeln. Skälet till det var att en ettårsregel ansågs motsvara gällande praxis vid tidsbegränsade vistelser och regeringen ville inte införa en bedömningsnorm som frångick praxis. Det ansågs dessutom vara av värde att ha samsyn med det bosättningsbegrepp som gällde inom socialförsäkringsområdet. Därtill anförde dåvarande Riksskatteverket i sitt remissvar att en sexmånadersregel skulle medföra ett avsevärt ökat antal

avregistreringar vilket skulle påverka den enskildes rättigheter och skyldigheter.

Inte heller bör unionsmedborgare folkbokföras efter andra normer. Det är olämpligt att personer, som inte uppfyller de nuvarande folkbokföringskraven, finns i folkbokföringsregistret. Registret används av många myndigheter. Systemet är mycket komplext och det är knappast möjligt att ge en fullständig översikt av vilka följder som en sådan förändring skulle kunna leda till. Det kan räcka med att en person finns i folkbokföringen för att andra rättsföljder skall utlösas. Även om registrering i folkbokföringsregistret inte behöver vara ett formellt krav för en viss rättighet, är det ofta i praktiken en avgörande faktor. Nackdelen skulle således kunna bli att man riskerade att medge individer en rad rättigheter som de egentligen inte är berättigade till. För övrigt bör påpekas att det knappast är möjligt att ha olika bedömningsgrunder för utlänningar respektive svenska medborgare. En svensk medborgare som efter en tids utlandsvistelse flyttar hem till Sverige igen måste rimligen folkbokföras efter samma regler som en inflyttande utlänning. I annat fall förlorar folkbokföringssystemet symmetri. Detta är således inte en lämplig lösning.

Slutligen är det ett tänkbart alternativ att tilldela alla aktuella unionsmedborgare ett samordningsnummer. Det innebär att de behandlas i folkbokföringsdatabasen, trots att de inte är folkbokförda. Om man använder detta alternativ finns inte något hinder mot att registrera vistelser som överstiger tre månader men understiger ett år. Det bör vara möjligt att för nu aktuella personer utfärda personbevis. Dessa har stora likheter med registreringsbeviset. Det skulle vara en enkel åtgärd att folkbokföra den enskilde om detta skulle bli aktuellt senare. Däremot registreras inte alla de uppgifter som är viktiga att behandla med hänsyn till de skäl som bör vara registreringsförfarandets ändamål. Det gäller särskilt uppgifter om anledningen till unionsmedborgarens vistelse i landet. Som anförts redan i föregående avsnitt kommer behovet av att statistiskt kunna bevaka migrationen i landet inte att helt kunna tillgodoses om inte dessa uppgifter behandlas. Avsaknaden av sådana uppgifter kan också innebära att den individuella utlänningskontrollen försvåras. Enligt uppgift från Skatteverket 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 folkbokföringssystemet. Däremot skulle det innebära stora kostnader.

Det är vår uppfattning att det är ett tänkbart alternativ att ålägga unionsmedborgare en skyldighet att anmäla sig till Skatteverket, som i folkbokföringsdatabasen registrerar unionsmedborgare med uppehållsrätt genom att verket tilldelar dem samordningsnummer om de inte skall folkbokföras.

Det bör dock beaktas vilken myndighet som är mest lämpad att ansvara för utfärdandet av uppehållskort. 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. Som utvecklas i avsnitt 19.1 är Migrationsverket bäst lämpat att ansvara för utfärdandet av uppehållskort. Med hänsyn till detta samt till att det endast med stora kostnader kan göras möjligt att i folkbokföringsdatabasen registrera uppgifter om anledningen till unionsmedborgarens vistelse i landet, anser vi att det i första hand bör ankomma på Migrationsverket att vara ansvarig för förfarandet. Alternativet med samordningsnummer bör komma i andra hand.

För övrigt bör det uppmärksammas att om alternativet med samordningsnummer väljs kommer Skatteverkets behandling av personuppgifter för detta ändamål att omfattas av utlänningsdataförordningen.

Även om övervägande skäl för närvarande alltså talar för att unionsmedborgare skall registreras i ett särskilt register, vill vi framhålla att det i framtiden mycket väl kan visa sig att utvecklingen blivit sådan att den vanliga folkbokföringen kan anses tillräcklig för registreringen av unionsmedborgare på samma sätt som i dag gäller för nordiska medborgare.

18.4 Uppgifter som bör och får behandlas

18.4.1 Inledning

Vi har redan framfört åsikten att det från integritetssynpunkt inte är tillfredsställande att låta registreringsmyndigheten bestämma ändamålen för den behandling av personuppgifter som utförs. Motsvarande argument kan anföras när det gäller frågan om vilka uppgifter som skall få behandlas. Vi har därför funnit att det bör framgå av lag vilka uppgifter som förfarandet får behandla. Avsnitt 18.4 redovisar vår uppfattning om vilka dessa uppgifter är.

18.4.2 Tillämpliga regler beträffande behandling av personuppgifter

Allmänt

Enligt artikel 8 får varje medlemsstat ålägga unionsmedborgare som vistas i landet att registrera sig. Det framgår inte vilka uppgifter som får registreras. Artikel 8.2 anger visserligen vad registreringsbeviset skall innehålla, men direktivets regler har inte utformats som förbud mot registrering av vissa uppgifter. En möjlig slutsats är därför att rörlighetsdirektivet inte i något avseende utgör hinder mot registrering av personuppgifter. Som anförts i avsnitt 18.2.2 anger dock personuppgiftslagstiftningen snävare ramar.

Förfarandets ändamål utgör utgångspunkt

Personuppgifter får behandlas endast för sådana ändamål som är tillåtna enligt PUL. 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, som exempelvis uppehållskort.

Uppgifter som får behandlas enligt utlänningsdataförordningen

Enligt utlänningsdataförordningen får följande personuppgifter behandlas i verksamhet enligt utlänningslagstiftningen: Person- eller samordningsnummer, namn, födelse- och födelseort, kön, vårdnadshavare, civilstånd och andra identifieringsuppgifter, nuvarande och tidigare medborgarskap, tidigare adress och boende i utlandet, adress och boende i Sverige, uppgifter om resedokument och identifieringshandlingar, uppgifter som rör utlänningsresan och ankomst till Sverige, språk, religion, politisk åskådning, etnisk tillhörighet och hälsotillstånd. I verksamheten får även behandlas uppgifter om andra än den registrerade, såsom uppgifter om god man, ombud, biträden, tolk, anhöriga och kontakt- eller referenspersoner. För asylsökande m.fl. får även registreras uppgifter om bland annat inskrivning vid boendeenhet, utbildning, yrke och anställning. Olika typer av beslut får också registreras.

Uppgifter som skall få behandlas enligt förslaget till utlänningsdatalag

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.

Behandling av känsliga personuppgifter

Det är enligt 13 § PUL förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Det gäller bland annat uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung. Begreppet "känsliga personuppgifter" överensstämmer med det motsvarande begrepp som används i det bakomliggande EG-direktivet. Det kan vara värt att påpeka att förbudet inte bara gäller själva uppgiften om exempelvis etniskt ursprung utan även sådana uppgifter som avslöjar denna uppgift. Det har ansetts att uppgifter om namn och språkkunskaper tillsammans kan utgöra indirekta upplysningar om en persons etniska ursprung (SOU 2001:32 s. 124).

Från förbudet gäller vissa undantag. Uppräkningen av undantag är uttömmande. Undantag tillåts bland annat vid uttryckligt samtycke eller när uppgifter på ett tydligt sätt offentliggörs av den registrerade (15 §). Endast i ett fall tycks de undantag som räknas upp i 16–19 §§ vara tillämpliga på det registreringsförfarande som är aktuellt enligt rörlighetsdirektivet. Det gäller behandling som är nödvändig för forsknings- och statistikändamål. Ett av skälen till att införa ett registreringsförfarande är att inhämta information om internationell korttidsmigration. Behandling av känsliga personuppgifter i detta syfte kan således utgöra ett tillåtet undantag. Övriga skäl till att införa registreringsförfarandet utgör dock inte sådana undantag som medför att det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter.

I enlighet med 20 § PUL undantas i personuppgiftsförordningen även en myndighets behandling av känsliga personuppgifter i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Det är vår uppfattning att detta undantag inte omfattar de för registreringsförfarandet aktuella ändamålen. Såsom undantagsbestämmelsen i personuppgiftsförordningen är formulerad omfattas förmodligen inte faktisk verksamhet (jfr Lagrådets yttrande i prop. 2000/01:80 s. 272).

18.4.3 Grundläggande uppgifter

Artikel 8 anger vissa uppgifter och handlingar som aktualiseras i registreringsförfarandet. Registreringsbeviset skall enligt artikel 8.2 innehålla uppgift om den registrerade personens namn, adress och registreringsdatum. Dessa uppgifter måste naturligtvis behandlas.

Beviset skall däremot inte innehålla uppgifter om giltighetstid (KOM [2001] 257 slutlig s. 12). Följaktligen bör en sådan uppgift inte heller registreras. Syftet med att denna uppgift inte skall registreras får förmodas vara att registreringen inte är ett förfarande som förfogar över uppehållsrättens giltighet. En uppgift om giltighetstid skulle ge sken av motsatsen. Upphållsrättens varaktighet beror på de omständigheter som utgör grunden för den, exempelvis anställningens eller studietidens längd. Det är enligt rörlighetsdirektivet inte tillåtet att införa krav på återkommande förnyelse av registreringsåtgärden. Registreringen skall vara en engångsåtgärd. Upphållsrätten får kontrolleras först om det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare

uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13. Någon möjlighet för registreringsmyndigheten att begränsa registreringens giltighet föreligger således inte.

18.4.4 Bevishandlingar

Allmänt

Enligt artikel 8.3 får medlemsstaterna kräva att unionsmedborgaren visar upp vissa handlingar för att denne skall få ett registreringsbevis. Det är rimligt att man registrerar dessa handlingar.

Alla unionsmedborgare skall visa upp ett giltigt identitetskort eller pass. En uppgift om att den enskilde har pass eller identitetskort kan knappast anses känslig. En annan sak är uppgift om medborgarskap, se nedan.

Anställda och egenföretagare

De unionsmedborgare som uppehåller sig i Sverige i egenskap av anställda eller egenföretagare skall för att få utfärdat ett registreringsbevis uppvisa en bekräftelse från arbetsgivaren om anställning, ett anställningsintyg eller ett bevis på att unionsmedborgaren är egenföretagare. Motsvarande bör gälla för tjänsteutövare som inte är anställda eller egenföretagare i Sverige och som får registreras i detta förfarande.

Vid Migrationsverkets nuvarande prövning av om uppehållstillstånd skall beviljas godtas normalt de anställningshandlingar som uppvisas efter en enklare kontroll av att det aktuella företaget faktiskt existerar. I vissa ärenden görs dock fördjupade kontroller av anställningsbeviset och av arbetsgivaren. I den mån det är tillåtet enligt artikel 14.2 att genomföra kontroller beträffande sådana handlingar bör det naturligtvis vara tillåtet att behandla de uppgifter som inhämtas.

Enligt nuvarande ordning skall Migrationsverket vid uppehållstillståndsförfarandet även registrera branschtillhörighet beträffande arbetstagare. Det har inte framkommit skäl som talar för att behovet av att behandla sådana uppgifter minskat. Snarare bör det ligga i intresset av att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet att behandla uppgifter om branschtillhörighet. Dessa uppgifter bör framgå av de handlingar som angetts i föregående

stycke. Det får dock inte ställas som krav för utfärdandet av registreringsbeviset att unionsmedborgaren tillhandahåller uppgifter om vilken bransch han eller hon är verksam inom.

Tillräckliga tillgångar

Den unionsmedborgare som vistas i Sverige med stöd av artikel 7.1 b skall visa upp ett bevis på att unionsmedborgaren har tillräckliga tillgångar för att inte belasta det sociala biståndssystemet under vistelsen och en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Studerande

Studerande skall för att få ett registreringsbevis uppvisa ett bevis på en registrering vid en erkänd institution för studier eller yrkesutbildning och ett bevis på att de omfattas av en heltäckande sjukförsäkring. Rimligen skall beviset, även om detta inte uttryckligen anges i rörlighetsdirektivet, också utvisa att sjukförsäkringen gäller i Sverige. Enligt artikel 7.1 c andra stycket är det nämligen en förutsättning för att en studerande skall ha uppehållsrätt under en längre tid än tre månader att denne har en sjukförsäkring som gäller här. Därutöver skall en studerande 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.

Familjemedlemmar som är unionsmedborgare

Familjemedlemmar som själva är unionsmedborgare, men som inte har uppehållsrätt enligt artikel 7.1 a–c utan enligt d, har rätt att få ett registreringsbevis om denne visar upp en handling som bestyrker familjeanknytning eller ett registrerat partnerskap och ett bevis om registrering för den unionsmedborgare som de följer med eller ansluter sig till. Om unionsmedborgaren är en släkting i rakt upp- eller nedstigande led skall denne även visa upp en handling som styrker att han eller hon för sin försörjning är beroende av sin uppehållsberättigade släkting eller dennes maka, make eller partner.

För familjemedlemmar i rakt nedstigande led som är under 21 år är det tillräckligt att bevisa sin ålder.

I artiklarna 12 och 13 behandlas vissa fall när förutsättningarna 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 registreringsstillfället. 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 något annorlunda. För att denne skall ha uppehållsrätt förutsätts att familjemedlemmen själv tillhör någon av de kategorier som behandlats i betänkandets avsnitt 7.4. Familjemedlemmen måste således visa att han eller hon är arbetstagare, egenföretagare, tjänstetillhandahållare, studerande, arbetssökande eller har tillräckliga tillgångar för vistelsen. Följaktligen måste registreringsmyndigheten kunna begära att denne tillhandahåller handlingar som visar att han eller hon uppfyller dessa krav. Det bör noteras att familjemedlemmen fortfarande måste 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 skett efter det att de flyttade till Sverige.

Arbetssökande

Arbetssökande tillhör en särskild kategori, som inte uttryckligen medgetts en uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet, men som ändå måste anses ha en sådan rätt i Sverige, se avsnitt 7.4.7. En följd av att de skall anses ha en uppehållsrätt i Sverige som överstiger de inledande tre månaderna är att de därmed också får åläggas ett registreringskrav.

I artikel 8.3 anges inte vilka krav som får ställas för att utfärda bevis om registrering för arbetssökande. Det kan inte strida mot rörlighetsdirektivet eller gemenskapsrätten i övrigt att ställa vissa krav på att den arbetssökande presenterar handlingar som visar att han eller hon faktiskt är arbetssökande. I artikel 14.4 b anges också att en sådan person skall styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning. Handlingar som

utvisar detta bör alltså utgöra förutsättningar för att få registreringsbevis och uppgifter om dessa handlingar får därmed också registreras. Följaktligen får även unionsmedborgarens status som arbetssökande registreras.

Tidigare anställda och egenföretagare

Enligt artikel 7.3 skall vissa unionsmedborgare anses behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare trots att förhållandet upphört. Detta gäller för den som drabbats av sådan arbetsoförmåga som framgår av artikel 7.3 a, för den som drabbats av ofrivillig arbetslöshet enligt 7.3 b–c eller den som inleder en yrkesutbildning i enlighet med artikel 7.3 d. Artikel 8.3 tycks inte medge möjligheten att kräva av en sådan arbetssökande att även visa upp bevis på att denne efter att arbetslösheten inträffat anmält sig till behörig arbetsförmedling.

Dessa situationer bör i normalfallet inte innebära några problem vid registreringsstillfället eftersom unionsmedborgaren vanligtvis har hunnit registrera sig innan denne slutat sin anställning eller upphört att vara egenföretagare. Det kan dock förekomma att unionsmedborgaren av någon anledning väntat med att registrera sig eller att anställningen upphört efter kort tid. Om denne vid registreringsstillfället åberopar artikel 7.3 kan det uppstå problem.

Av skäl 14 till rörlighetsdirektivet framgår att uppräknings- och bevishandlingar i artikel 8 är avsedda att vara uttömmande. Det enda krav som får ställas beträffande arbetstagare är pass eller identitetskort samt ett intyg eller liknande som utvisar det tidigare anställningsförhållandet.

Det skulle således inte vara möjligt att vid registreringsprövningen kräva att den unionsmedborgare som åberopar artikel 7.3 presenterar ett intyg om att arbetsoförmågan beror på sjukdom eller olycksfall, att arbetslösheten är ofrivillig, att han eller hon anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling, eller att unionsmedborgaren inlett en yrkesutbildning som har ett samband med den tidigare sysselsättningen. Detta blir särskilt märkligt beträffande den sistnämnda kategorin. Den som inleder en yrkesutbildning enligt artikel 7.3 d har rätt att hävda att han eller hon skall behålla sin ställning som arbetstagare, trots att denne övergått till att vara studerande. Detta kan vara mer förmånligt för den enskilde av flera anledningar. Exempelvis kan fler familje-

medlemmar härleda en uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet om unionsmedborgaren anses som arbetstagare i stället för studerande, vilket framgår av artikel 7.4. Nyss nämnda unionsmedborgare skulle således bli betraktad som arbetstagare i rörlighetsdirektivets bemärkelse, vilket i sin tur skulle innebära att denne enligt artikel 8.3 inte får avkrävas annat bevis än anställningsbevis, trots att anställningen upphört. Däremot måste den som påbörjat samma yrkesutbildning utan att dessförinnan arbetat i Sverige uppvisa flera andra handlingar. Det är svårt att se skäl till varför det bara i ena fallet skall vara nödvändigt att visa upp ett registreringsbevis vid en erkänd institution för studier eller yrkesutbildning. Dessutom är det inte rimligt att det skulle vara möjligt för en utlänning att kunna påstå att anställningen visserligen upphört men att han eller hon i stället inlett en yrkesutbildning utan att detta skulle kunna kontrolleras. På motsvarande sätt kan anföras att det vore orimligt att den som vid ansökningstillfället saknar anställning skulle kunna hävda att han eller hon är arbetsoförmögen på grund av sjukdom utan att behöva lägga fram bevisning om arbetsoförmågan. Det måste i vart fall vara möjligt att med stöd av artikel 14.2 andra stycket begära ytterligare handlingar som styrker unionsmedborgarens påstående. Det anförda leder till att det visserligen inte anges uttryckligen i rörlighetsdirektivet att registreringsmyndigheten får kräva uppvisande av handlingar som styrker sådana förhållanden som framgår av artikel 7.3, men att ändamåls-skäl ändå talar för att även sådana handlingar får avkrävas. I vart fall gäller detta när artikel 14.2 andra stycket kan åberopas. Det bör i sådant fall också vara tillåtet att registrera dessa handlingar.

Det ovanstående avser den situation när unionsmedborgaren redan lämnat sin anställning när han ansöker om registreringsbevis. Om unionsmedborgaren däremot tillhört kategorin arbetstagare eller egenföretagare vid registreringstillfället och det först senare uppmärksammas att detta förhållande upphört, bör det normalt vara fråga om sådana fall där det framkommit information som medfört att det uppstått rimliga tvivel på huruvida unionsmedborgaren uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13, vilket i så fall föranlett en kontroll av uppehållsrätten enligt artikel 14.2. I det fallet är det naturligtvis möjligt att begära in handlingar som styrker att unionsmedborgaren uppfyller kraven enligt artikel 7.3.

18.4.5 Grunden för uppehållsrätten

Eftersom ovan nämnda handlingar registreras, är det naturligt att samtidigt registrera grunden för uppehållsrätten. Med beaktande av behovet av att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet bör det vara viktigt att behandla dessa uppgifter.

Artikel 7.1 i rörlighetsdirektivet kan vara en utgångspunkt för uppdelningen av olika kategorier, dvs. anställd eller egenföretagare (artikel 7.1 a), ekonomiskt oberoende (artikel 7.1 b), studerande (artikel 7.1 c) samt familjemedlem (artikel 7.1 d) om denne själv är unionsmedborgare. Därutöver kan det vara lämpligt att inordna tjänsteutövare och arbetssökande i egna kategorier. Hur de olika kategorierna skall indelas får dock bli en fråga för den myndighet som blir ansvarig för registreringen.

18.4.6 Historiska uppgifter

Det föreligger inte något hinder mot att behandla historiska uppgifter om unionsmedborgaren. Som utgångspunkt är det endast de aktuella uppgifter som medför att denne har uppehållsrätt som är intressanta att behandla. Det finns knappast anledning att undersöka uppgifter som inte längre gäller vid registreringstillfället. Däremot kan det tänkas att det vid en omprövning enligt artikel 14.2 framkommer att unionsmedborgaren visserligen fortfarande har uppehållsrätt, men att det numera beror på andra skäl. Det finns i denna situation anledning att registrera uppgifter om dessa förändrade förhållanden. I annat fall finns risken att unionsmedborgarens uppehållsrätt, på grund av att registret innehåller gamla uppgifter, på nytt blir ifrågasatt. Av motsvarande anledning kan det finnas skäl att behålla uppgifter om de gamla förhållandena som föranledde den ursprungliga registreringsåtgärden. Det är därför lämpligt att även behandla sådana historiska uppgifter.

Det föreligger inte heller något hinder mot att behandla uppgifter om avregistrerade unionsmedborgare. Sådana uppgifter kan vara värdefulla att behandla med hänsyn till såväl behovet av individuell utlänningskontroll som intresset av att statistiskt bevaka migrationen i landet.

18.4.7 Andra uppgifter

Under utarbetandet av rörlighetsdirektivet angavs att systemet med folkbokföringsregister är godtagbart (KOM [2001] 257 slutlig s. 12). Även om uttalandet inte avsåg just det svenska systemet, bör det ändå ge stöd för att de uppgifter som registreras i vår folkbokföring får registreras. Om inte annat bör det vara tillåtet eftersom samma uppgifter får registreras beträffande svenska medborgare och registrering av sådana uppgifter därför inte strider mot likabehandlingsprincipen.

Uppgifter som ingår i folkbokföringen och som bör vara av värde att registrera i nu aktuellt förfarande är uppgifter om person- eller samordningsnummer, kön, civilstånd, medborgarskap och inflyttning från utlandet. Uppgifter om person- eller samordningsnummer och kön har betydelse för identifieringen av unionsmedborgaren och är värdefulla även för registreringsförfarandet. Medborgarskap och inflyttning från utlandet är uppgifter som direkt har betydelse för bedömningen av uppehållsrätten. I folkbokföringen registreras även födelseort, men betydelsen av denna uppgift synes inte lika självklar i det nu aktuella sammanhanget. Civilstånd kan ha betydelse för den som härleder sin uppehållsrätt från artikel 7.1 d, dvs. en unionsmedborgare som har uppehållsrätt på grund av att en anhörig har uppehållsrätt enligt artikel 7.1 a–c. Eftersom även den registrerade unionsmedborgarens familjemedlemmar kan ha en egen uppehållsrätt om samhörigheten med unionsmedborgaren är klarlagd, bör man också registrera uppgifter om dessa familjemedlemmar.

18.4.8 Det bör framgå av lag vilka uppgifter som får behandlas

Utlänningsdataförordningen reglerar i detalj vilka uppgifter som får behandlas. I denna uppräkningslista ingår de flesta uppgifter som redovisats ovan. Det framgår dock inte att sådana handlingar som åberopas i tillståndsförfarandet får behandlas. Det stöd i förordningen som ligger närmast till hands är regeln som tillåter behandling av de administrativa uppgifter som behövs för handläggningen av ärenden enligt utlänningslagstiftningen. Det är tveksamt om de handlingar som anges i rörlighetsdirektivet kan anses omfattas av detta. Än mer tveksamt är det beträffande

uppgifter om skälet till utlänningens vistelse i landet. Sådana uppgifter är nära knutna till nyss nämnda handlingar. Under rubriken ”uppgifter som behövs för mottagandet av asylsökande m.fl.” anges i förordningen att uppgifter om utbildning, yrke och anställning får behandlas. Det är tveksamt om bestämmelsen avser de fall som är aktuella i rörlighetsdirektivets registreringsförfarande. Oavsett detta finns i rörlighetsdirektivet fler kategorier som utan tvekan hamnar utanför denna bestämmelse. För att undanröja dessa tvivel skulle uppräkningsen i utlänningsdataförordningen behöva kompletteras med ytterligare uppgifter som får behandlas.

Ett annat sätt att förhålla sig till detta är det sätt på vilket utlänningsdatautredningen förslår att den nya utlänningsdatalagen skall utformas. Det är visserligen ur integritetssynpunkt fördelaktigt att det i författning specificeras vilka personuppgifter som får behandlas i verksamheten. Utlänningsdatautredningen har emellertid mot detta anfört att det finns stora tillämpningssvårigheter med en sådan författningsteknisk lösning. Den lagreglerade behandlingen sker i en mycket omfattande och mångskiftande verksamhet där personuppgifter behandlas inte bara i register utan också i ärendehanteringssystem, ordbehandlingsprogram m.m. 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. Med tanke på att en sådan ”lista” ofta torde behövas revideras ter det sig enligt utlänningsdatautredningen olämpligt att i författning ta in en lista över tillåtna personuppgifter. Vi ansluter oss till den uppfattningen. Det framstår inte som meningsfullt att föreslå tillägg till den detaljerade uppräkningsen av tillåtna personuppgifter som finns i utlänningsdataförordningen när denna sannolikt kommer att ersättas av en utlänningsdatalag med annat upplägg. Vi stannar därför vid att konstatera att förslaget till utlänningsdatalag är godtagbart även ur vår utrednings perspektiv. Om utlänningsdatautredningens förslag däremot inte genomförs blir förändringar i utlänningsdataförordningen nödvändiga i enlighet med vad som anförts ovan.

Samma övervägande kan göras beträffande behandling av känsliga personuppgifter. Utlänningsdatautredningen har även i denna del föreslagit en allmänt hållen regel. Även detta förslag är godtagbart utifrån rörlighetsdirektivets perspektiv.

18.5 Registreringskyldigheten

Utredningens förslag: En utlänning som är medborgare i en EES-stat eller i Schweiz och som har uppehållsrätt i Sverige skall registrera sig hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon ankommit till landet. Nordiska medborgare skall inte omfattas av registreringskyldigheten. En regel med sådant innehåll bör införas i 5 kap. 8 § UtlL.

Vi har i avsnitt 18.2 funnit att ett särskilt registreringsförfarande bör införas. I avsnitt 18.3 har vi förslagit till att Migrationsverket bör vara ansvarig myndighet. För att Migrationsverket skall kunna genomföra denna uppgift måste det tillskapas en bestämmelse som ålägger den enskilde en registreringskyldighet.

Nordiska medborgare är redan idag undantagna kravet på uppehållstillstånd. Att ålägga dem en registreringskyldighet vore att skärpa kraven på nordiska medborgare i Sverige, vilket knappast är önskvärt. Dessa medborgare bör därför undantas från registreringskravet.

Bestämmelsen bör utformas så att de som har uppehållsrätt skall registrera sig. Det innebär att även de medborgare i en EES-stat eller i Schweiz som har uppehållstillstånd enligt UtlL:s regler skall registreras, om de uppfyller villkoren för uppehållsrätt enligt UtlF. De enda nu aktuella personer som vi funnit skäl att undanta är de unionsmedborgare som när de nya reglerna träder i kraft fortfarande har uppehållstillstånd med stöd av nuvarande 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtlF. Dessa personer har sådant tillstånd som registreringsförfarandet är avsett att ersätta. Det förefaller onödigt att belasta dessa personer med det nya förfarandet så länge de har giltigt tillstånd enligt de gamla reglerna, se avsnitt 23.2. Däremot saknas skäl att på motsvarande sätt undanta de som endast har uppehållstillstånd enligt de nationellt utformade reglerna i UtlL, men som ändå har uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet. Dessa personer har inte sådant tillstånd som registreringsförfarandet är avsett att ersätta och bör därför omfattas av kravet att registrera sig.

Skyldigheten att registrera sig bör uttryckligen anges i författning. Bestämmelsen placeras lämpligast i femte kapitlet i UtlL med rubriken "Kontroll och tvångsåtgärder". Detta kapitel behandlar bland annat frågor om kontroll i samband med inresa och utresa, omhändertagande av pass och biljetter samt kontroll

under vistelsen i Sverige. Registreringsskyldigheten utgör närmast en sådan typ av åtgärd. Det förefaller därför lämpligast att placera regeln i detta kapitel.

19 Uppehållskort m.m.

19.1 Uppehållskort

Utredningens förslag: Det införs en bestämmelse som anger att en utlänning som inte är medborgare i en EES-stat eller i Schweiz, men som har uppehållsrätt, skall anmäla sig hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon ankommit till landet. En kompletterande bestämmelse införs som anger vad anmälan skall innehålla. En regel med sådant innehåll bör införas i 5 kap. 8 § UtlL.

Migrationsverket bör ansvara för förfarandet med uppehållskort.

19.1.1 Det bör införas ett särskilt förfarande för utfärdandet av uppehållskort

Enligt artikel 9.1 skall medlemsstaterna utfärda ett uppehållskort till unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är själva unionsmedborgare, om det planerade uppehållet överstiger tre månader. Kortet skall enligt artikel 10.1 kallas "uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem". Någon motsvarande valfrihet för Sverige som gäller för registreringsförfarandet beträffande unionsmedborgare finns inte.

Artikel 9.1 är visserligen inte utformad på så sätt att den uttryckligen medger en rätt för medlemsstaterna att ålägga unionsmedborgares familjemedlemmar en skyldighet att anmäla sig för att få uppehållskort. Det framgår emellertid indirekt av artiklarna 9.2 och 9.3 att familjemedlemmarna får åläggas en sådan skyldighet. Artikel 9.3 tillåter att den som skall ha uppehållskort men som underlåter att ansöka om ett sådant kort, får åläggas sanktioner och artikel 9.2 förutsätter att det finns en

ansökningsfrist. Det strider således inte mot rörlighetsdirektivet att ålägga de berörda personerna en anmälningsskyldighet.

Artikel 9, 10 och 11 behandlar frågor om ansökningstid, sanktioner, giltighet och förutsättningar för att få uppehållskort. Direktivet innehåller inte några ytterligare regler om förfarandet. Direktivet anger inte heller någon begränsning när det gäller vilka uppgifter som får behandlas. Däremot gäller personuppgiftslagstiftningens begränsningar.

Om uppehållskortet ses endast som en serviceåtgärd för unionsmedborgares familjemedlemmar saknas anledning att införa sanktioner eller att behandla fler uppgifter än som skall framgå av uppehållskortet. De skäl som talar för att unionsmedborgare registreras har emellertid samma bärighet beträffande unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare. Kravet på uppehållstillstånd avskaffas även beträffande dem som tillhör denna kategori, vilket innebär att förfarandet med uppehållskort är den bästa möjligheten till kontroll avseende dessa personer. Därtill måste någon form av behandling av personuppgifter anses vara en förutsättning för att kunna tillhandahålla uppehållskort. Således bör även unionsmedborgares familjemedlemmar som inte själva är unionsmedborgare registreras. Fortsättningsvis kommer vi dock inte att beskriva förfarandet som ett registreringsförfarande, trots att uppehållskortsförfarandet i allt väsentligt innehåller samma moment som ett sådant förfarande. För att undvika missförstånd använder vi i betänkandet uttrycket ”registrering” endast när det gäller det förfarande som avser unionsmedborgare.

19.1.2 Migrationsverket skall ha ansvaret

Migrationsverket är som central utlänningsmyndighet den myndighet som är mest lämpad att ansvara för utfärdandet av uppehållskort. Verket har redan idag en organisation som utför i princip samma handläggning och prövning som krävs för utfärdande av sådana kort. Vissa ställningstaganden angående frågan om uppehållsrätt för familjemedlemmar som inte själva är unionsmedborgare kräver en ingående bedömning av omständigheterna. Migrationsverket är den myndighet som mer än någon annan myndighet har den nödvändiga kompetensen för sådana prövningar som blir aktuella vid utfärdandet av uppehållskort. Intresset av att begränsa administrativa förfaranden och kostnader

talar för att den myndighet som har ansvaret för registreringsförfarandet även bör ansvara för uppehållskorten. Med hänsyn till det anförda är det vår uppfattning att det bör vara Migrationsverket som skall ansvara för utfärdandet av uppehållskort.

19.1.3 Personuppgifter som bör och får behandlas

De överväganden som gjorts i denna fråga beträffande unionsmedborgare gäller även för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte själva är unionsmedborgare. Således bör grundläggande uppgifter om namn, adress och registreringsdatum behandlas i databasen samt uppgifter om person- eller samordningsnummer, födelseort, medborgarskap och inflyttning från utlandet.

Till skillnad från registreringsbevisen för unionsmedborgare får uppehållskorten innehålla uppgift om giltighetstid. Detta framgår av artikel 11.1. Denna uppgift bör därför behandlas.

Även uppgifter om de handlingar som aktualiseras i samband med ansökan om uppehållskort bör behandlas. Av artikel 10.2 framgår att familjemedlemmar skall visa upp ett giltigt pass. Artikeln anger inte att identitetskort skulle kunna vara ett alternativ till pass, vilket gäller för unionsmedborgare enligt artikel 8.5.

Vidare anges att en handling som styrker familjeanknytning eller ett registrerat partnerskap skall uppvisas, vilket exempelvis bör kunna vara ett personbevis eller motsvarande. Det registreringsbevis som tillhör den unionsmedborgare som familjemedlemmen följer med eller ansluter till skall uppvisas och bör behandlas. I de fall då familjemedlemmen är ekonomiskt beroende av unionsmedborgaren eller dennes maka, make eller registrerade partner skall familjemedlemmen även uppvisa handlingar som styrker beroendeförhållandet.

Artikel 10.2 innehåller regler om vilka handlingar bl.a. de personer som omfattas av artikel 3.2 skall uppvisa för att tillerkännas uppehållskort. Detta är motsägelsefullt eftersom dessa personer inte har uppehållsrätt och därför inte omfattas av systemet med uppehållskort. Artikel 10.2 e och f har därför inget tillämpningsområde.

Slutligen bör även uppgiften om sökandens status, det vill säga att denne tillhör kategorin familjemedlemmar som inte själva är unionsmedborgare, behandlas.

19.1.4 Det bör införas en anmälningsskyldighet

Familjemedlemmar som skall ha uppehållskort bör åläggas en skyldighet att anmäla sig hos Migrationsverket, vilket överensstämmer med hur motsvarande regler i FOL är utformade. För att regeln skall bli meningsfull bör den kompletteras med en bestämmelse som anger vad anmälan skall innehålla.

Bestämmelsen som anger vad anmälan skall innehålla utformas med motsvarande regel i 28 § FOL som förebild. Således bör bestämmelsen ange att anmälan skall innehålla uppgifter om namn, bostads- och postadress i Sverige, födelsetid, medborgarskap, civilstånd, inflyttning i landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet samt uppgifter om den person från vilken utlänningen härleder sin uppehållsrätt.

19.2 Intyg om permanent uppehållsrätt

Utredningens förslag: Migrationsverket bör ansvara för utfärdandet av intyg om permanent uppehållsrätt.
--

Enligt artikel 19.1 skall medlemsstaterna efter ansökan utfärda ett intyg om permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare som uppfyller villkoren för permanent uppehållsrätt. Intyget skall enligt artikel 19.2 utfärdas så snart som möjligt.

I samband med ansökan får medlemsstaterna kontrollera uppehållets varaktighet. Artiklarna 16–18 innehåller regler om vilka förutsättningar som gäller för att permanent uppehållsrätt skall anses föreligga. Dessa förutsättningar har behandlats mer ingående i avsnitt 10 och 11. Bland annat finns regler om hur det stadigvarande uppehållet, som i de flesta fall är en förutsättning för permanent uppehållsrätt, skall beräknas. Enligt artikel 21 gäller då att varje bevismedel som godtas i Sverige får användas för att styrka ett det varit fråga om ett stadigvarande uppehåll.

Överväganden och förslag

Någon form av registrering bör vara en förutsättning för att kunna tillhandahålla de berörda utlänningarna intyget om permanent uppehållsrätt. Det registreringsförfarande som behandlats i avsnitt 18 utgör den naturliga utgångspunkten.

Det kan inte bli fråga om något annat än att det skall vara Migrationsverket som ansvarar för utfärdandet av intyget. Verket bör kontrollera uppehållets varaktighet och, om förutsättningarna för permanent uppehållsrätt anses föreligga, utfärda intyget samt i registret föra in de uppgifter som framkommit i samband med prövningen.

De uppgifter som bör komma i fråga att behandla är i första hand den eventuella bevisning för uppehållets varaktighet som sökanden lagt fram samt uppgiften om att ett intyg om permanent uppehållsrätt utfärdats. Det bör även vara tillåtet att behandla eventuella förändringar i övrigt när det gäller de uppgifter som tidigare registrerats beträffande sökanden.

Till skillnad från det permanenta uppehållskortet, som behandlas i avsnitt 19.3, anges inte någon giltighetstid för intyget om permanent uppehållsrätt. Av skäl 18 till rörlighetsdirektivet framgår att den permanenta uppehållsrätten för unionsmedborgare inte omfattas av villkor. Det bör således inte komma ifråga att begränsa intygets giltighet eller omfattning.

19.3 Permanent uppehållskort

<p>Utredningens förslag: Migrationsverket bör ansvara för att permanent uppehållskort utfärdas och för automatisk databehandling av personuppgifter om de sökande.</p>

Enligt artikel 20.1 skall medlemsstaterna utfärda ett permanent uppehållskort för familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare men som uppfyller villkoren för permanent uppehållsrätt. Kortet skall utfärdas senast sex månader efter det att ansökan lämnades in.

Överväganden och förslag

Någon form av administrativt förfarande bör vara en förutsättning för att kunna tillhandahålla familjemedlemmen det permanenta uppehållskortet. Enligt artikel 20.1 skall det permanenta uppehållskortet förnyas automatiskt vart tionde år. Detta innebär att det är nödvändigt att upprätthålla ett system även beträffande de som har rätt till permanent uppehållskort. Det förfarande som behandlats i avsnitt 19.1 utgör den naturliga utgångspunkten. Någon annan myndighet än Migrationsverket kan inte komma ifråga när det gäller ansvaret för utfärdandet av de permanenta uppehållskorten.

Även vid denna Migrationsverkets kontroll av om sökanden uppfyller villkoren för permanent uppehållsrätt gäller att varje bevismedel som godtas i Sverige får användas för att styrka att det varit fråga om ett stadigvarande uppehåll. Vad som sagts i avsnitt 19.2 om uppgifter som kan bli aktuella att behandla gäller även för detta förfarande. Därutöver bör uppgiften om det permanenta uppehållskortets giltighetstid behandlas.

20 Förfarandet i samband med utfärdandet av registreringsbevis och uppehållskort

20.1 Frister m.m.

<p>Utredningens förslag: Fristen för registrering respektive anmälan bör vara tre månader räknat från ankomstdagen. En regel med sådant innehåll bör införas i 5 kap. 8 § UtlL.</p>
--

Av artikel 8.2 respektive 9.2 framgår att fristen för registrering respektive anmälan inte får understiga tre månader räknat från ankomstdagen, men det föreligger naturligtvis inget hinder mot att registrering utförs eller uppehållskort utfärdas redan under vistelsens första tre månader. Inte heller finns det något hinder mot att handlingar utfärdas innan den enskilde rest in i landet.

Ett intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort skall utfärdas omedelbart och själva uppehållskortet skall utfärdas senast sex månader därefter. Intyget har inte någon annan betydelse än att det utvisar att en anmälan har lämnats in. Intyget underlättar kontrollen av om den enskilde har uppfyllt sin anmälnings-skyldighet. Registreringsbeviset för unionsmedborgare skall utfärdas omedelbart, vilket borde innebära att så snart förutsättningarna för registrering är uppfyllda skall bevis utfärdas.

Uppehållskortet skall kallas ”uppehållskort för en unions-medborgares familjemedlem”. Kortet skall gälla i fem år från dagen för utfärdandet eller under den beräknade tiden för unions-medborgarens vistelse om denna inte överstiger fem år.

Artikel 11.2 innehåller vissa regler om hur kortets giltighet skall beräknas vid tillfällig frånvaro. Giltigheten skall inte påverkas av tillfällig frånvaro som inte överstiger sex månader. Längre frånvaro på högst tolv på varandra följande månader av viktiga skäl som till exempel graviditet eller förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning eller utstationering på grund av arbete i ett annat

land skall inte heller påverka uppehållskortets giltighet. Detsamma gäller frånvaro på grund av obligatorisk militärtjänstgöring.

Vad direktivet föreskriver i fråga om kortets giltighet torde inte vara nödvändigt att införa i svensk författning. Däremot bör införas en regel om tidsfristen för registrering och anmälan. En regel med sådant innehåll bör införas i 5 kap. 8 § UtlL.

20.2 Kontrollåtgärder och sanktioner

Utredningens förslag: Om det kan antas att en person är skyldig att registrera sig, får Migrationsverket förelägga honom eller henne att registrera sig eller skriftligen lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av dennes uppehållsrätt. Vite kan av Migrationsverket föreläggas den som inte följer ett sådant föreläggande. Vid prövningen av en fråga om utdömmande av vite får även vitets lämplighet bedömas. Detta skall på motsvarande sätt gälla för familjemedlemmars skyldighet att anmäla sig till Migrationsverket. Bestämmelsen förs in som ett fjärde stycke i 5 kap. 8 § UtlL.

20.2.1 Kontrollmöjligheter enligt rörlighetsdirektivet

De förfaranden som behandlats i avsnitt 18 och 19 är de enda möjligheter till generell kontroll av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som rörlighetsdirektivet tillåter. Artikel 5.5 talar visserligen om möjligheten att införa en rapporteringskyldighet inom rimlig tid efter inresan, se avsnitt 5.3.2. Vi har dock inte funnit skäl att överväga ett sådant förfarande, eftersom skyldigheten att registrera sig respektive anmäla sig borde vara tillräckligt.

Efter det att de aktuella personerna registrerats i ovan nämnda förfaranden finns möjligheten att enligt artikel 14.2 kontrollera de särskilda fall då det uppstått rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar har uppehållsrätt. Denna kontroll får inte genomföras systematiskt. Vi har i avsnitt 18.2.3 under rubriken ”kontroll av utlänning under vistelsen i Sverige” närmare beskrivit vilka möjligheter till kontroll som artikel 8 och 14.2 rörlighetsdirektivet erbjuder. Det som där sägs gäller på motsvarande sätt för unionsmedborgares familje-

medlemmar som är skyldiga att anmäla sig till Migrationsverket. Därutöver kan nämnas möjligheten enligt artikel 27.3 att anmoda andra medlemsstater att lämna upplysningar om huruvida den berörda personen tidigare har förekommit i polisens register. Detta får ske vid utfärdandet av registreringsbevis eller uppehållskort om det är absolut nödvändigt för att bedöma huruvida den berörda personen är en fara för allmän ordning eller säkerhet. Sådana förfrågningar får inte göras rutinmässigt.

Den sista generella kontrollmöjligheten som rörlighetsdirektivet erbjuder är det tillfälle när den aktuella personen ansöker om intyg om permanent uppehållsrätt eller permanent uppehållskort. Detta sker som huvudregel efter det att personen uppehållit sig i landet i fem år.

De kontrollmöjligheter som i övrigt står till buds är de nationella förfaranden som tillämpas på alla som uppehåller sig i landet, dvs. inklusive de egna medborgarna.

20.2.2 Sanktionsmöjligheter enligt rörlighetsdirektivet

Rörlighetsdirektivet tillåter enligt artiklarna 8.2 och 9.3 att den som underlåter att uppfylla registrerings- och anmälningsskyldigheten åläggs effektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner. I artikel 36 anges till och med att medlemsstaterna skall fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antas i enlighet med rörlighetsdirektivet. En rimlig utgångspunkt bör vara de sanktioner som tillämpas på dem som underlåter att fullgöra sin anmälningsskyldighet enligt FOL.

Om det kan antas att en person är skyldig att göra anmälan enligt FOL, får Skatteverket förelägga honom eller henne att antingen göra en sådan anmälan eller skriftligen eller muntligen lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av hans folkbokföring. Föreläggandet får förenas med vite.

20.2.3 Överväganden och förslag

De kontroll- och tvångsåtgärder som finns idag och som berör nu aktuella kategorier framgår av 5 kap. UtlL. Av 6 § följer att en utlänning är skyldig att visa upp handlingar som visar att han har

rätt att uppehålla sig i Sverige samt efter kallelse komma till Migrationsverket eller polismyndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det får han eller hon hämtas genom polismyndighetens försorg. Dessa åtgärder får endast vidtas om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Detta bör kunna anses motsvara vad som anges i artikel 14.2 i rörlighetsdirektivet om att det skall finnas rimliga tvivel på huruvida den enskilde har uppehållsrätt. De kontroll- och tvångsåtgärder som anges i utlänningslagens bestämmelse bör därför vara godtagbara enligt rörlighetsdirektivet.

Däremot förhåller det sig annorlunda när det gäller Migrationsverkets möjligheter att vidta åtgärder mot den som kan antas ha uppehållsrätt men som underlåter att registrera eller anmäla sig. Sådana åtgärder bör i enlighet med vad som anförts inledningsvis motsvara de åtgärder som tillåts enligt FOL. Möjligheten till hämtning finns inte i FOL, vilket bör betyda att en sådan åtgärd inte är godtagbar enligt rörlighetsdirektivet. I stället bör motsvarande möjligheter till vitesföreläggande enligt FOL införas för registrerings- och anmälningsförfarandena. Regeln bör placeras i direkt anslutning till bestämmelserna om anmälnings- och registreringskyldighet. Det framgår av lagen (1985:206) om viten att ansökan om utdömmande av vite görs hos den länsrätt inom vars domkrets myndigheten är belägen (jfr. även RÅ 1995 ref 20).

Med FOL som utgångspunkt för vad som är proportionerligt och icke-diskriminerande bör det visserligen vara möjligt att införa en regel om att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet inte fullgör sin registreringskyldighet enligt rörlighetsdirektivet kan dömas till penningböter. Vi har dock inte funnit skäl att föreslå en sådan regel beträffande skyldigheten för utlänningar med uppehållsrätt att registrera eller anmäla sig, eftersom möjligheten till vitesföreläggande borde vara tillräcklig. Migrationsverkets möjligheter att förelägga den enskilde att lämna uppgifter bör framgå av lag. En regel med det innehållet bör införas i 5 kap. 8 § UtlL. Detsamma bör gälla verkets möjlighet att förelägga vite.

20.3 Socialnämndens skyldighet att lämna ut uppgifter

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 11 kap. 6 § UtlL bör kompletteras med en regel som anger att socialnämnden skall lämna ut uppgifter när fråga uppkommit huruvida en person har uppehållsrätt i landet.

Enligt 11 kap. 6 § UtlL skall socialnämnden på begäran av regeringen, Utlänningsnämnden, Migrationsverket eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlänningens personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelsen bör kompletteras med motsvarande skyldighet när det gäller ärenden om uppehållsrätt. Som vi tidigare framhållit är möjligheterna till rutinemässig kontroll begränsade. Det bör därför endast i undantagsfall finnas anledning att begära in uppgifter från socialnämnden.

20.4 Migrationsverkets skyldighet att tillhandahålla handlingar

Utredningens förslag: Det bör införas en ny regel som uttryckligen anger att Migrationsverket skall utfärda registreringsbevis, intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort, uppehållskort, intyg om permanent uppehållsrätt respektive permanent uppehållskort till dem som är berättigade till det. En sådan regel införs i 3 kap. 10 § UtlF.

För att det tydligt skall framgå att Migrationsverket skall tillhandahålla de bevis och intyg m.m. som nu har behandlats bör en föreskrift om det tas in i UtlF. Bestämmelsen kan lämpligen införas i en ny 3 kap. 10 § UtlF.

20.5 Avgifter

Utredningens bedömning: De handlingar som anges i rörlighetsdirektivet bör utfärdas utan avgift. Någon författningsändring är inte nödvändig.

Till följd av bestämmelserna i rörlighetsdirektivet och utredningens förslag om införande av registrerings- och anmälningsförfaranden kommer Migrationsverket att utfärda vissa handlingar (se avsnitt 20.4).

Enligt artikel 25.2 skall handlingarna utfärdas gratis eller mot betalning av ett belopp som inte överstiger de avgifter som landets egna medborgare betalar för liknande handlingar. Personbeviset är det som ligger närmast till hands att likställa med de handlingar som anges i rörlighetsdirektivet. Eftersom personbeviset inte är avgiftsbelagt kan inte handlingarna vara förenade med en ansökningsavgift. Vi föreslår därför att utfärdande myndighet tillhandahåller dessa avgiftsfritt.

Av 3 § avgiftsförordningen (1992:191) framgår att en myndighet får ta ut avgifter för tjänster som den tillhandahåller om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. I 7 kap. 7 a och 7 c §§ UtfF anges att avgift tas ut för prövning av ansökan om bl.a. uppehållstillstånd. EES-medborgare och medborgare i Schweiz undantas dock från kravet på ansökningsavgift enligt 7 kap. 7 c § andra stycket 3 och 4. De handlingar som kommer att utfärdas i anledning av rörlighetsdirektivet har inte funnits tidigare och bestämmelser om avgift för utfärdande av sådana dokument saknas. Någon författningsändring i detta avseende behövs därför inte.

För det fall det skulle bli aktuellt att utlandsmyndigheterna utfärdar någon av de handlingar som anges i rörlighetsdirektivet bör i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna anges att myndigheterna utan avgift skall tillhandahålla aktuell handling.

20.6 Avregistrering

Utredningens bedömning: Det är inte nödvändigt att införa några särskilda regler för avregistrering.

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 rörlighetsdirektivet. Något hinder mot att registreringsmyndigheten vidtar avregistreringsåtgärder bör därför knappast föreligga.

Direktivet förbjuder systematiska kontroller av om unionsmedborgaren alltjämnt har uppehållsrätt. Det kan således inte bli fråga om att införa rutiner för att systematiskt uppdatera registret. Endast i de fall då det framkommit en särskild anledning att ifrågasätta en unionsmedborgares uppehållsrätt kan det bli fråga om att undersöka om denne fortfarande skall vara registrerad. Framkommer det då att han eller hon inte längre har uppehållsrätt bör denne avregistreras. Det kan dock finnas skäl att låta uppgifterna om unionsmedborgaren kvarstå i registret som historiska uppgifter, se avsnitt 18.4.6.

Det är inte nödvändigt att införa en särskild regel som anger att unionsmedborgare får avregistreras. En sådan åtgärd får anses följa av registreringsmyndighetens allmänna behörighet att föra register över de utlänningar som har uppehållsrätt i Sverige.

20.7 Tillgång till personuppgifterna

Utredningens bedömning: Det är inte nödvändigt att ändra de nuvarande reglerna för myndigheters möjligheter till direktåtkomst av personuppgifter.

En fråga som vi ansett oss i någon mån böra behandla är andra myndigheters möjlighet till direktåtkomst av personuppgifter. Någon rättslig definition av begreppet direktåtkomst finns inte. Enligt en vedertagen uppfattning innebär direktåtkomst, som tidigare nämnts, en möjlighet att på egen hand ta del av och söka efter uppgifter i en informationssamling som behandlas automatiskt, dock utan att man själv kan bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet.

Direktåtkomsten måste vara förenlig med de ändamål för vilka Migrationsverket får behandla personuppgifterna. När det gäller de uppgifter som behandlas i rörlighetsdirektivets registreringsförfarande måste således direktåtkomst av dessa vara förenlig med de ändamål som behandlats i avsnitt 18.2. Utlänningsdataförordningen anger vilka myndigheter som i allmänhet har direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister. Åtkomsten begränsas på så sätt att det anges att åtkomsten begränsas till att avse endast personuppgifter som en tjänsteman oundgängligen behöver för att fullgöra sina arbetsuppgifter enligt sin myndighets verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Det är vår bedömning att någon förändring av bestämmelserna i utlänningsdataförordningen inte är nödvändig i detta avseende.

20.8 Sekretess

Utredningens bedömning: Det är inte nödvändigt att ändra nuvarande sekretessregler.

De sekretessbestämmelser som gäller i verksamhet enligt utlänningslagstiftningen behandlas utförligt av utlänningsdatautredningen i förslaget till utlänningsdatalag. För överskådlighetens skull lämnas här en kort redogörelse för de vanligaste sekretessbestämmelserna som bör komma att vara tillämpliga för nu aktuell behandling av personuppgifter.

I 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser om skydd för utlänningar. Sekretesskyddet för utlänningar är avsett att förhindra att röjande av uppgift om utlänning leder till skada som hänger samman med hans eller hennes särskilda förhållanden som utlänning. Bland annat gäller sekretess i verksamhet för kontroll av utlänningar för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Med sådan verksamhet avses bland annat ärenden om uppehållstillstånd, avvisning, utvisning samt andra kontrollåtgärder och löpande tillsyn. Beslut i utlänningsärenden omfattas inte av denna sekretessbestämmelse utom såvitt avser uppgifter i skälen. Det är vår bedömning att 7 kap. 14 § sekretesslagen kommer att omfatta även registrerings- och anmälningsförfarandena hos Migrations-

verket och att det inte finns något behov av att stärka sekretesskyddet.

Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2004 framgår numera av 7 kap. 14 § sekretesslagen att sekretessen även gäller hos myndighet som lämnar biträde i sådant ärende eller sådan verksamhet. Således kommer även utlandsmyndigheternas eventuella befattning med de uppgifter som behandlas i dessa förfaranden att omfattas.

Det bör för övrigt nämnas att det enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen.

Vidare gäller enligt 7 kap. 41 § sekretesslagen viss sekretess i angelägenhet som avser en framställning enligt 3 § lagen om Schengens informationssystem om bland annat att en person skall nekas tillträde till eller uppehållstillstånd i Schengenstaterna. Vad det här är fråga om är informationsutbyte med anledning av det informationssystem som Schengenländerna har. Sverige för därför ett register som är anslutet till övriga länders motsvarigheter. Enligt 2 § lagen om Schengens informationssystem är syftet med registret bland annat att främja samarbete som avser frågor om inresa och uppehållstillstånd. Syftet med registret är inte att främja samarbete avseende frågor om uppehållsrätt. Det finns således ingen anledning att överväga ändring av 7 kap. 41 § sekretesslagen eftersom den avser andra ärenden än som aktualiseras av rörlighetsdirektivet. Skulle man emellertid anse att syftet med Schengensamarbetets register även skulle vara samarbete i frågor om uppehållsrätt kommer en ändring i sekretessbestämmelsen att bli nödvändig.

Slutligen bör sägas något om statistiksekretessen enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen. Bestämmelsen är tillämplig på den statistik som Migrationsverket kontinuerligt för enligt 2 § förordningen med instruktion för Migrationsverket. Bestämmelsen kommer även att bli tillämplig på statistisk hantering av de uppgifter som behandlas med anledning av förfarandena enligt rörlighetsdirektivet. Någon ändring är inte påkallad.

21 Likabehandling m.m.

21.1 Likabehandling

Utredningens bedömning: Direktivets bestämmelse om likabehandling ställer inte några krav på författningsändringar.
--

I detta avsnitt behandlas artikel 24.

Inom gemenskapsrätten gäller en allmän likabehandlingsprincip. Principen finns exempelvis uttryckt i diskrimineringsförbudet i artikel 12 i EG-fördraget. Den finns även intagen i andra rättsakter och har återkommande behandlats av EG-domstolen.

Likabehandlingsprincipen uttrycker bland annat den grundprincip på vilken rörlighetsdirektivet vilar, nämligen att 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.

Artikel 24.1 rörlighetsdirektivet uttrycker att alla de som enligt rörlighetsdirektivet uppehåller sig i landet skall åtnjuta samma behandling som de egna medborgarna inom de områden som omfattas av fördraget. Detta är således en återupprepning av den sedan tidigare gällande huvudregeln. Det skall dock påpekas att rörlighetsdirektivet delvis omfattar fler personkategorier än vad de tidigare bestämmelserna, som nu upphävs, har gjort. Hittills har kretsen av familjemedlemmar, oavsett nationalitet, som har rätt att röra sig fritt, skiftat beroende på vilken kategori den unionsmedborgare som de är beroende av tillhör. Genom artikel 24 blir det tydligt att alla nu aktuella kategorier inte bara omfattas av rätten till fri rörlighet utan även rätten till likabehandling. Det tydliggörs också att det finns ett direkt samband mellan rätten till likabehandling och rätten till bosättning (jfr mål C-85/96, Martínez Sala).

Den allmänna bestämmelsen om likabehandling inskränks på så sätt att artikel 24.2 tillåter vissa undantag beträffande andra än arbetstagare, egna företagare och deras familjemedlemmar. Bestämmelsen anger att den mottagande medlemsstaten inte är skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader. Inte heller föreligger det någon skyldighet att bevilja sådant bistånd för arbetssökande så länge de vistas i landet med stöd av artikel 14.4 b. Artikel 24.2 medger även vissa inskränkningar i rätten till studiebidrag och studielån. Dessa inskränkningar får dock endast gälla till dess den studerande får permanent uppehållsrätt.

Överväganden

Det är vår uppfattning att det i rörlighetsdirektivet använda uttrycket "socialt bistånd" motsvaras av vad som i svensk rätt inordnas inom socialtjänstlagstiftningens område. Att det i kommissionens kommentar till direktivförslaget anges att även "kostnadsfri sjukvård för medellösa" omfattas av begreppet "socialt bistånd", föranleder ingen annan bedömning.

Betänkandet SOU 2005:34 *Socialtjänsten och den fria rörligheten*, som överlämnades den 3 maj 2005, har behandlat bland annat frågan om hur socialtjänstlagstiftningen förhåller sig till artikel 24 i rörlighetsdirektivet och föreslagit en ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

Frågan om begränsningar av studerandes rätt till bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån är enligt uppgift föremål för överväganden inom Regeringskansliet.

Det är vår bedömning att artikel 24 inte ställer krav på några ytterligare författningsförändringar.

21.2 Närstående rättigheter

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 4 kap. 1 § UtIF bör ändras på så sätt att den undantar alla de familjemedlemmar som har rätt att vistas i landet med stöd av rörlighetsdirektivet från kravet på arbetstillstånd.

I detta avsnitt behandlas artikel 23.

I 1 kap. 5 § UtlL föreskrivs som huvudregel att annan utlänning än nordiska medborgare skall ha arbetstillstånd för att arbeta här p.g.a. anställning. Kravet gäller inte den som har permanent uppehållstillstånd. Undantag görs vidare i 4 kap. 1 § UtlF för alla EES-medborgare och schweiziska medborgare och vissa familjemedlemmar. Delvis följer detta även av förordningen (EEG) 1612/68.

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § UtlF anger att de familjemedlemmar till EES-medborgare och Schweiziska medborgare som inte behöver ha arbetstillstånd är maka eller make eller sambo samt deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning. Som redovisats i avsnitt 3.2 är kretsen av familjemedlemmar som omfattas av rörlighetsdirektivet större.

Av artikel 23 framgår att unionsmedborgares familjemedlemmar som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt här skall, oavsett medborgarskap, ha rätt att ta anställning eller inleda verksamhet som egenföretagare. Observera att uppehållsrätt i detta avseende även kan avse uppehållsrätt enligt artikel 6, dvs. en rätt att uppehålla sig i Sverige i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.

Överväganden och förslag

Undantaget i 4 kap. 1 § UtlF bör ändras på så sätt att bestämmelsen omfattar alla de familjemedlemmar som har rätt att vistas i landet med stöd av rörlighetsdirektivet. Genom att i 4 kap. 1 § UtlF hänvisa till 2 kap. 13 a § UtlL kommer dessa personer att omfattas. Det är inte lämpligt att i stället hänvisa till personkretsen i 3 kap. 5 b § UtlF eftersom den bestämmelsen förutsätter att den enskilde är anhörig till en person med sådan uppehållsrätt som avses i 3 kap. 5 a § UtlF. Visserligen innebär vårt förslag att även sådana familjemedlemmar som efter tre månader inte uppfyller kraven för uppehållsrätt enligt 3 kap. 5 b § UtlF kommer att vara fortsatt undantagna från kravet på arbetstillstånd. Det bör dock inte ha någon större praktisk betydelse eftersom dessa personer på grund av avsaknaden av uppehållsrätt istället kan vara aktuella för avlägsnandeåtgärder.

22 Svenskt medborgarskap

Utredningens förslag: Den nuvarande bestämmelsen i 20 § andra stycket lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap bör upphävas. I stället bör paragrafen kompletteras med en regel om att permanent uppehållsrätt i medborgarskapshänseende skall likställas med permanent uppehållstillstånd. En övergångsbestämmelse avseende vissa tidsbegränsade uppehållstillstånd som beviljats före ikraftträdandet bör vidare införas.

I artikel 17 i EG-fördraget anges att varje person som är medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare. EG-fördraget reglerar dock inte det nationella medborgarskapet, vilket alljämt faller inom medlemsstaternas kompetens.

Enligt 6–9 och 11 §§ lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (MedbL) är ett krav för att bli svensk medborgare att sökanden har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Av de angivna bestämmelserna är det i första hand 11 § MedbL som har betydelse för direktivets förmånstagare. Enligt bestämmelsen kan en utlänning efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap om han eller hon har styrkt sin identitet, har fyllt arton år, har permanent uppehållstillstånd i Sverige, har hemvist här i landet – såvitt gäller det stora flertalet nu aktuella utlänningar – sedan fem år samt har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Eftersom medborgare i övriga nordiska länder inte behöver uppehållstillstånd för att vistas i Sverige undantas de enligt 20 § samma lag från kravet på permanent uppehållstillstånd. I andra stycket anges att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för minst fem år för medborgare i övriga EES-länder skall likställas med permanent uppehållstillstånd.

Överväganden och förslag

Den nuvarande regeln i 20 § andra stycket MedbL är föranledd av EES-medborgares möjlighet att enligt reglerna i 3 kap. 5 a § UtIF beviljas EES-tillstånd för vanligtvis fem år. Reglerna om EES-tillstånd bygger på tidigare direktiv angående den fria rörligheten för personer inom unionen. I förarbetena till bestämmelsen (se prop. 1999/2000:147 s. 53f) angav regeringen att EES-medborgare mot bakgrund av möjligheten att erhålla EES-tillstånd ofta torde sakna skäl att ansöka om permanent uppehållstillstånd i Sverige och i medborgarskapshänseende borde undantas från detta krav.

När rörlighetsdirektivet träder i kraft finns inte längre någon gemenskapsrättslig grund för uppehållstillstånd. Enligt vårt förslag ändras bestämmelserna i 3 kap. UtIF på så sätt att möjligheten att erhålla EES-tillstånd försvinner. Mot den bakgrunden finns inte längre skäl att beträffande EES-medborgare likställa ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för minst fem år med permanent uppehållstillstånd. Den nuvarande bestämmelsen i 20 § andra stycket MedbL bör därför tas bort. Frågan om behovet av eventuella övergångsregler för de EES-medborgare som beviljats EES-tillstånd före rörlighetsdirektivets ikraftträdande den 30 april 2006 behandlas nedan.

Efter genomförandet av rörlighetsdirektivet kommer EES-medborgare som uppfyller direktivets krav inte längre att behöva uppehållstillstånd för att vistas i Sverige. I konsekvens härmed torde det, även om kraven för medborgarskap i och för sig inte omfattas av gemenskapsrätten, inte stå i samklang med direktivet att kräva att EES-medborgare innehar uppehållstillstånd för att svenskt medborgarskap skall beviljas. Enligt vad vi föreslagit kommer möjligheten för dessa personer att ansöka om permanent uppehållstillstånd enligt reglerna i UtIF i och för sig att finnas kvar. Det stora flertalet av dem kommer emellertid inte att ha någon nytta av ett sådant tillstånd och det kan förväntas att få kommer att utnyttja denna möjlighet. Ett krav på permanent uppehållstillstånd för de EES-medborgare som vill ha svenskt medborgarskap skulle dessutom innebära att de kommer att behandlas strängare än idag, vilket inte ligger i linje med direktivets syfte. MedbL bör därför kompletteras på ett sätt som gör att EES-medborgarna inte hamnar i en sämre situation när möjligheten att erhålla EES-tillstånd försvinner.

EES-medborgare som lagligt har uppehållit sig i Sverige under en fortlöpande period av fem år skall ha permanent uppehållsrätt här. Som angivits i avsnitt 11 finns även möjligheter att i förtid förvärva permanent uppehållsrätt. Den permanenta uppehållsrätten och det femåriga EES-tillstånd, som tidigare jämförts med ett permanent uppehållstillstånd, avser i allt väsentligt samma grupp personer och utvisar en stark anknytning till Sverige. En permanent uppehållsrätt kan därför mycket väl likställas med ett permanent uppehållstillstånd. Vid en samlad bedömning anser vi således att det finns skäl att i medborgarskaphänseende likställa permanent uppehållsrätt för EES-medborgare med permanent uppehållstillstånd. Den föreslagna regeln bör komma till uttryck i 20 § MedbL.

I sin nuvarande lydelse undantar regeln inte medborgare i Schweiz eller deras familjemedlemmar eller EES-medborgares familjemedlemmar från kravet på permanent uppehållstillstånd. Det förhållandet att inte medborgare i Schweiz eller deras familjemedlemmar omfattas kan förklaras av att avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, vid tidpunkten för regelns tillkomst, inte hade trätt i kraft. Ställningstagandet att inte omfatta EES-medborgares familjemedlemmar motiverades av att ett permanent uppehållstillstånd för dem kunde innebära väsentliga fördelar och att de som kunde få ett sådant tillstånd därför kunde antas välja den möjligheten framför ett EES-tillstånd (se prop. 1999/2000:147 s. 54).

Efter genomförandet av rörlighetsdirektivet – och den anslutning av EFTA-länderna och Schweiz som kan förutsättas – kommer medborgare i Schweiz och deras familjemedlemmar samt EES-medborgares familjemedlemmar som uppfyller direktivets krav inte längre att behöva uppehållstillstånd för att vistas i Sverige. Det skulle stå i strid med rörlighetsdirektivets anda att kräva att de innehar uppehållstillstånd för att svenskt medborgarskap skall beviljas. Inte heller i övrigt finns skäl att i medborgarskaphänseende särbehandla dessa grupper gentemot EES-medborgare. Permanent uppehållsrätt bör således även för dessa personer likställas med permanent uppehållstillstånd.

I fråga om behovet av övergångsbestämmelser gör vi följande överväganden. De EES-tillstånd som beviljas före den 30 april 2006 kommer att gälla även efter genomförandet av rörlighetsdirektivet. Med hänsyn till vårt förslag att ta bort den nuvarande bestämmelsen i 20 § andra stycket MedbL kommer innehavare av

sådant tillstånd inte därefter ha möjlighet att likställa detta tillstånd med ett permanent uppehållstillstånd såvida inte en övergångsbestämmelse införs. Det kan anmärkas att det för den övervägande delen av de berörda personerna, som ett ytterligare krav för svenskt medborgarskap, gäller att de har haft hemvist i Sverige sedan fem år. En innehavare av ett EES-tillstånd som uppfyller detta krav kommer efter genomförandet av rörlighetsdirektivet att ha permanent uppehållsrätt i Sverige. För denna personkategori föreligger därför inte något behov av övergångsbestämmelser. Från det femåriga hemvistkravet görs dock ett flertal undantag, bl.a. beträffande sådan person som är gift eller sambo med en svensk medborgare. Dessa personer kan komma att missgynnas av att bestämmelsen i 20 § andra stycket MedbL tas bort. För att motverka detta bör en övergångsbestämmelse införas. Regeln bör ange att i fråga om medborgare i andra EES-länder än de nordiska länderna, som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för minst fem år beviljat före ikraftträdandet, gäller 20 § andra stycket MedbL i sin äldre lydelse.

23 Förslagetets genomförande

23.1 Tillhandahållande av information

Utredningens förslag: Migrationsverket och Kommerskollegium bör få regeringens uppdrag att sprida information om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rättigheter och skyldigheter som behandlats i betänkandet.

Enligt artikel 34 skall medlemsstaterna sprida information om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rättigheter och skyldigheter inom det område som omfattas av rörlighetsdirektivet. Artikeln anger särskilt informationskampanjer via nationella och lokala medier och andra kommunikationsmedel. Migrationsverket och Kommerskollegium har nödvändig och adekvat kompetens för att ta ansvaret för sådan informationsspridning. Migrationsverket och Kommerskollegium bör således få regeringens uppdrag att sprida information om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rättigheter och skyldigheter som behandlats i betänkandet.

23.2 Konsekvensbeskrivningar

Utredningens bedömning: Utredningens förslag bör i allt väsentligt inte ha några negativa kostnadsekonomiska konsekvenser.

Enligt uppgift från Migrationsverket har under perioden 1 maj 2004 – 30 april 2005 knappt 25 000 EES-medborgare och anhöriga till dem sökt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 a och 5 b §§ UtfF (EU/EES-tillstånd). Det är en rimlig utgångspunkt att mot-

svarande antal kommer att söka bevishandlingar enligt rörlighetsdirektivet.

Förslaget att ersätta kravet på uppehållstillstånd för EES-medborgare och deras familjemedlemmar och i stället införa regler om uppehållsrätt bör i sig inte medföra några merkostnader.

När det gäller det föreslagna registreringsförfarandet kommer det inte att vara helt olikt det förfarande som idag gäller för utfärdandet av uppehållstillstånd. Detsamma gäller ansökningsförfarandet för uppehållskort. Den prövning som blir aktuell enligt förslaget bör i normalfallet inte bli mer omfattande än prövningen beträffande uppehållstillstånd. Det är utredningens uppfattning att kostnaden för att upprätthålla de föreslagna förfarandena i vart fall inte bör överstiga kostnaden för det nuvarande förfarandet.

Inte heller övergången till de nya förfarandena bör innebära några större merkostnader eftersom det hos Migrationsverket redan finns kompetens och organisation som kan hantera förfarandena. Det kan visserligen uppstå en viss extra engångskostnad med att ta fram de nya handlingar som skall utfärdas. Å andra sidan kan det finnas anledning att ändå överväga behovet av att ta fram nya handlingar. De nuvarande korten för EES-tillstånd har nämligen vissa brister, bland annat på grund av att det är ett plastkort utan foto och andra säkringar som exempelvis biometriska uppgifter. Kortets utformning medför att det i praktiken är svårt att använda kortet vid resa inom unionen. Vid utformandet av de nya handlingarna kan sådana problem beaktas. Det bör därför inte medföra några direkta merkostnader.

Det skall påpekas att en genomtänkt utformning av handlingarna är viktig framförallt såvitt gäller uppehållskorten. För de familjemedlemmar som inte själva är EES-medborgare uppfyller uppehållskortet ett verkligt behov av att kunna bevisa uppehållsrätten samt underlätta resandet inom unionen. När det däremot gäller registreringsbevisen för EES-medborgare är dessa framförallt avsedda att användas inom landet, eftersom medborgarskapet bland annat innebär att resandet inom unionen inte skall medföra några större svårigheter. Det skall i allmänhet räcka att vid resa inom unionen medföra handlingar som utvisar identiteten och medborgarskapet.

De krav som artikel 30 ställer på delgivning av vissa beslut kommer att innebära visst merarbete för berörda myndigheter, särskilt eftersom varje aktuellt beslut måste vara skriftligt avfattat på ett sådant sätt att utlänningen kan förstå beslutets innehåll och

följder. Rätten att bli delgiven beslut på ett sätt som den enskilde förstår har emellertid vissa begränsningar som behandlas i avsnitt 14.2. Bland annat finns det inte något krav på att översättningen skall avse den utvisade personens modersmål. Utredningen bedömer att merkostnaden framförallt kommer att bestå i att berörda myndigheter tar fram standardiserade beslutsformulär på olika språk. När sådana formulär har tagits fram bör delgivningsförfarandet inte innebära några påtagliga merkostnader. De merkostnader som kan uppstå torde således kunna rymmas inom befintliga budgetramar.

Den omprövning av utvisningsbeslut som skall göras enligt artikel 33.2 är ett nytt förfarande för svensk rätt. Utredningens förslag till lösning bör emellertid inte innebära annat än försumbara merkostnader eftersom det är fråga om att vidareutveckla möjligheten till en prövning som funnits sedan tidigare. Det bör vara ett rimligt antagande att antalet omprövningsärenden hos regeringen inte kommer att öka nämnvärt med det föreslagna förfarandet, eftersom alla de individer som tidigare velat få sitt beslut omprövat har haft den möjligheten. Den omprövningsmöjlighet som följer av artikel 32 kan antas komma att få så begränsad omfattning att det inte förorsakar några beaktansvärda merkostnader.

Inte heller i övrigt har vi funnit att de förslag till ändringar som rörlighetsdirektivet aktualiserar kan förväntas medföra ökade kostnader

23.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Det bör införas en övergångsregel som anger att de som har giltigt uppehållstillstånd som har beviljats med stöd av 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtlF före den 30 april 2006 inte skall omfattas av kravet på registrering respektive anmälningskyldigheten för uppehållskort.

3 kap. 5 c § UtlF bör kunna tillämpas på uppehållstillstånd som har beviljats enligt 5 a och b §§ i äldre lydelse.

Av artikel 40 framgår att medlemsstaterna skall sätta ikraft de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 30 april 2006. De författningsförslag som lagts fram bör därför träda ikraft detta datum.

Det finns ett visst behov av övergångsregler. De som har giltigt uppehållstillstånd som beviljats före den 30 april 2006 bör inte omfattas av kravet på registrering. Först när dessa inte längre har ett giltigt uppehållstillstånd bör de omfattas av registreringskyldigheten. Övergångsregeln bör dock bara gälla sådana uppehållstillstånd som beviljats med stöd av nuvarande 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtlF. De som har uppehållstillstånd av andra skäl skall således omfattas av registreringskravet redan från dagen för ikraftträdandet. Det nu sagda gäller på motsvarande sätt beträffande anmälningsskyldigheten för sådana familjemedlemmar som har rätt till uppehållskort.

I avsnitt 12.1.4 har vi förslagit att 3 kap. 5 c § UtlF upphävs. Bestämmelsen bör dock kunna tillämpas på de uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 3 kap. 5 a och 5 b §§ UtlF i dess äldre lydelse. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse med denna innebörd.

Vi har i avsnitt 22 funnit att det föreligger behov av övergångsregler beträffande de föreslagna ändringarna i MedbL och lämnat ett förslag på en sådan regel.

Några andra övergångsregler än de som nu nämnts torde inte behövas.

Kommittédirektiv



Unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier

**Dir.
2004:127**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2004

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall föreslå hur 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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77) skall genomföras i Sverige. Uppdraget innefattar i första hand att se över utlänningslagstiftningen men även regelverken inom andra berörda områden t.ex. socialförsäkringslagstiftningen.

Utredaren skall bl.a. utreda om registreringsbevis skall utfärdas för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som själva är unionsmedborgare och i så fall hur. När det gäller frågan om uppehållskort för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i någon medlemsstat skall utredaren överväga hur dessa skall utfärdas.

Utredaren skall även utreda behovet av författningsändringar eller andra åtgärder samt lägga fram förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Därutöver skall utredaren presentera en konsekvensanalys av de förändringar som föreslagna författningsändringar och andra åtgärder kan innebära. Konsekvenserna skall kostnadsberäknas och förslag på finansiering presenteras om kostnaderna ökar.

Nuvarande regelverk

Den fria rörligheten för personer regleras i Romfördraget, i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, 19.10.1968 s. 2–12, Celex 368R1612) och i direktiven 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT nr B 056, 04.04.1964 s. 850–857, Celex 364L0221), 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT nr L 257, 19.10.1968 s. 13–16, Celex 368L0360), 72/194/EEG av den 18 maj 1972 om utvidgande av tillämpningsområdet för direktivet av den 25 februari 1964 om samordning av de särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa till att även omfatta arbetstagare som begagnar sig av rätten att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda i den staten (EGT nr L 121, 26.05.1972 s. 32–32, Celex 372L0194), 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster (EGT nr L 172, 28.06.1973 s. 14–16, Celex 373L0148), 75/34/EEG av den 17 december 1974 om rätten för medborgare i en medlemsstat att stanna kvar inom en annan medlemsstats territorium efter att där ha drivit egen rörelse (EGT nr L 14, 20.01.1975 s. 10–13, Celex 375L0034), 75/35/EEG av den 17 december 1974 om utvidgande av tillämpningsområdet för direktiv nr 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa till att även omfatta medborgare i en medlemsstat som begagnar sig av rätten att stanna kvar inom en annan medlemsstats territorium efter att ha verkat där som egna företagare (EGT nr L 14, 20.01.1975 s. 14–14, Celex 375L0035), 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT nr L 180, 13.07.1990 s. 26–27, Celex 390L0364), 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma (EGT nr L 180, 13.07.1990 s. 28–29, Celex

390L0365) och 93/96/EEG av den 29 oktober 1993 och rätt till uppehållstillstånd för studenter (EGT nr L 317, 18.12.1993 s. 59–60, Celex 393L0096).

Regeringen får meddela föreskrifter i vissa hänseenden vad gäller utlänningar som omfattas av EES-avtalet. Bemyndigandet finns i 2 kap. 14 § andra stycket utlänningslagen (1989:529, UtlL). De nationella bestämmelserna återfinns huvudsakligen i 3 kap. 5 a–5 b §§ utlänningsförordningen (1989:547, UtlF). Direktivet 64/221 har genomförts genom bestämmelser i 11 kap. 1 och 3 §§ UtlL.

Skäl för direktivet

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktivet 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Direktivet skall vara genomfört i nationell rätt senast den 30 april 2006.

Som skäl för direktivet anges att fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheterna på den inre marknaden. Unionsmedborgarskapet bör vara grundläggande status för medborgarna i medlemsstaterna när de utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. Det är därför nödvändigt att kodifiera och se över existerande gemenskapsinstrument som var för sig behandlar såväl arbetstagare, egenanställda som studenter och andra personer utan anställning för att förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare.

Syftet med det nya direktivet om fri rörlighet är att förenkla regelverket genom att slå samman de ovan nämnda direktiven till en rättsakt. Artiklarna 10 och 11 i förordning 1612/68 och ovanstående direktiv upphävs. EG-domstolens praxis har i stor utsträckning kodifierats i detta direktiv. Direktivet syftar vidare till att det skall bli enklare för unionsmedborgare att utnyttja rätten till fri rörlighet, att möjligheterna att begränsa rätten till vistelse skall regleras tydligare samt att rörlighet och bosättning för unionsmedborgares familjemedlemmar skall underlättas avsevärt, oavsett medborgarskap. Grundprincipen är att unionsmedborgarna skall kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma villkor som när medlemsstaters medborgare flyttar och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna.

Medlemsstaterna skall införliva direktivet senast den 30 april 2006.

Direktivets innehåll i korthet

Även om direktivet i stora delar kodifierar gällande regelverk innehåller det förändringar. Framförallt följande skiljer sig från vad som gäller idag.

Familjebegreppet utvidgas till att även gälla registrerad partner om mottagande medlemsstat erkänner registrerade partner i sin lagstiftning. Dessutom skall medlemsstaterna underlätta inresa och uppehåll för familjemedlemmar som är beroende av eller bor hos den unionsmedborgare som har primär uppehållsrätt eller om det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att unionsmedborgaren personligen tar hand om familjemedlemmen. Det gäller även familjemedlemmar till den partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande (artiklarna 2–3).

Nuvarande regler om krav på uppehållstillstånd efter tre månaders vistelse avskaffas. Medlemsstaterna får själva avgöra om ett system med registrering av unionsmedborgare och unionsmedborgares familjemedlemmar som själva är unionsmedborgare skall införas istället för uppehållstillstånd. Den mottagande medlemsstaten får ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader. Ett bevis om registrering skall utfärdas omedelbart. Om den berörde underlåter att uppfylla registreringskravet får han eller hon åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner (artikel 8).

En medlemsstat skall utfärda ett uppehållskort till unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat om den planerade vistelsen överstiger tre månader. Fristen för ansökan får inte understiga tre månader från ankomstdagen. Om personen som berörs underlåter att ansöka om uppehållskort får han eller hon åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner (artikel 9).

Upphållsrätten för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat skall intygas genom att en handling som kallas "uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem" utfärdas senast sex månader efter ansökan (artikel 10).

Regler om utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar regleras i artiklarna 14 och 28. Så länge de personer som omfattas av rätten till bosättning inte utgör en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem bör de inte utvisas. Därför får en utvisningsåtgärd inte vara en automatisk följd av anlitandet av det sociala biståndssystemet. Den mottagande medlemsstaten får bedöma om det är fråga om tillfälliga svårigheter och beakta bosättnings längd, personens personliga omständigheter och storleken på det bidrag som har beviljats, när de bedömer huruvida personen ifråga blivit en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem och bör utvisas. Under inga omständigheter får arbetstagare, egenföretagare eller arbetssökande enligt domstolens definition bli föremål för utvisning, utom av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Det finns även en bestämmelse om att medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri (artikel 35).

Beslut om utvisning av unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt får inte fattas utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Beslut om utvisning av en unionsmedborgare som bott i en medlemsstat i tio år eller är underårig får inte fattas utom om beslutet grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet såsom de definieras av medlemsstaterna (artikel 28).

Uppdraget

En särskild utredare skall lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier skall genomföras i Sverige.

När det gäller frågan om registrering skall utredaren ta ställning till om en sådan är önskvärd och i så fall i vilken form. Alternativ skall utredas, t.ex. frågan om den befintliga folkbokföringen kan anses uppfylla ett eventuellt behov av registrering. I detta sammanhang skall utredaren beakta intresset av att begränsa administrativa förfaranden och kostnader samt att motverka onödig byråkrati. Intresset av att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet skall beaktas.

Om utredaren skulle finna att registrering av unionsmedborgare skall göras skall utredaren utarbeta förslag om detta. Härvid skall även samhällekonomiska bedömningar och analys av konsekvenserna av olika sätt att genomföra direktivet såvitt avser frågan om registrering utarbetas.

Motsvarande överväganden skall göras när det gäller frågan om uppehållskort för unionsmedborgares familjemedlemmar.

Utredningsbehovet omfattar direktivets konsekvenser och behovet av författningsändringar inte bara med avseende på utlänningslagstiftningen utan kan också omfatta andra berörda regelverk såsom t.ex. socialförsäkringslagen (1999:799), och socialtjänstlagen (2001:453).

Utredaren skall särskilt överväga i vilken utsträckning bestämmelserna i direktivet bör regleras i lag respektive förordning. Övervägandena skall även innefatta ett ställningstagande till om bestämmelserna om unionsmedborgares fria rörlighet bör regleras i en särskild författning eller om de skall finnas kvar i utlänningslagstiftningen.

Utredaren skall, utöver vad som ovan närmare beskrivits, ta ställning till om det i övrigt fordras några ytterligare åtgärder för direktivets genomförande i den svenska ordningen. Utredaren skall lägga fram förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga och andra ytterligare åtgärder som direktivet ger anledning till.

Utredaren skall presentera en konsekvensanalys av de förändringar som föreslagna författningsändringar och andra åtgärder kan innebära. Konsekvenserna skall kostnadsberäknas och förslag på finansiering presenteras om kostnaderna ökar.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2005.

(Utrikesdepartementet)

Rättelse till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/58/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG

(Europeiska unionens officiella tidning L 158 av den 30 april 2004)

Direktiv 2004/58/EG skall vara som följer:

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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artiklarna 12, 18, 40, 44 och 52 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag ⁽¹⁾,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽²⁾,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande ⁽³⁾,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget ⁽⁴⁾, och

av följande skäl:

- (1) Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra detta.
- (2) Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheterna på den inre marknaden, som omfattar ett område utan inre gränser, där denna frihet säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget.

- (3) Unionsmedborgarskap bör vara grundläggande status för medborgarna i medlemsstaterna när de utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. Det är därför nödvändigt att kodifiera och se över existerande gemenskapsinstrument som var för sig behandlar såväl arbetstagare, egenanställda som studenter och andra inaktiva personer för att förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare.

- (4) För att avhjälpa sektorsuppdelningen och den planlösa hanteringen av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig och för att göra det lättare att utöva denna rätt krävs en gemensam rättsakt för att delvis ändra rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen ⁽⁵⁾ och för att upphäva följande rättsakter: Rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer, ⁽⁶⁾ rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster, ⁽⁷⁾ rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning, ⁽⁸⁾ rådets direktiv 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma ⁽⁹⁾ och rådets direktiv 93/96/EEG av den 29 oktober 1993 om rätt till bosättning för studerande ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ EGT C 270 E, 25.9.2001, s. 150.

⁽²⁾ EGT C 149, 21.6.2002, s. 46.

⁽³⁾ EGT C 192, 12.8.2002, s. 17.

⁽⁴⁾ Europaparlamentets yttrande av den 11 februari 2003 (EUT C 43 E, 19.2.2004, s. 42), rådets gemensamma ståndpunkt av den (EUT C 54 E, 2.3.2004, s. 12) och Europaparlamentets ståndpunkt av den 10 mars 2004 (ännu ej offentliggjort i EUT).

⁽⁵⁾ EGT L 257, 19.10.1968, s. 2. Förordningen senast ändrad genom förordning (EEG) nr 2434/92 (EGT L 245, 26.8.1992, s. 1).

⁽⁶⁾ EGT L 257, 19.10.1968, s. 13. Direktivet senast ändrat genom 2003 års anslutningsakt.

⁽⁷⁾ EGT L 172, 28.6.1973, s. 14.

⁽⁸⁾ EGT L 180, 13.7.1990, s. 26.

⁽⁹⁾ EGT L 180, 13.7.1990, s. 28.

⁽¹⁰⁾ EGT L 317, 18.12.1993, s. 59.

- (5) För att varje unionsmedborgare skall kunna utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier på villkor som säkerställer de objektiva villkoren frihet och värdighet bör även familjemedlemmar beviljas denna rätt, oavsett medborgarskap. För tillämpningen av detta direktiv bör definitionen av "familjemedlem" utvidgas, så att den även omfattar registrerade partner om den mottagande medlemsstaten behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap.
- (6) För att bevara familjens enhet i vidare mening och med förbehåll för förbudet mot diskriminering på grundval av nationalitet, bör situationen för de personer som inte omfattas av definitionen av familjemedlem enligt detta direktiv och som därför inte har någon automatisk rätt till inresa och uppehåll i den mottagande medlemsstaten behandlas av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess nationella lagstiftning, så att den kan besluta huruvida inresa och uppehåll ändå kan beviljas sådana personer, varvid hänsyn skall tas till deras anknytning till unionsmedborgaren och andra omständigheter, t.ex. deras ekonomiska eller fysiska beroendeförhållande till unionsmedborgaren.
- (7) De formaliteter som är förenade med unionsmedborgares fria rörlighet inom medlemsstaternas territorier bör fastställas tydligt, utan att det påverkar tillämpningen av de bestämmelser som gäller för nationella gränskontroller.
- (8) För att underlätta den fria rörligheten för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, bör de som redan har fått ett uppehållsdocument undantas från kravet på att erhålla inresevisering i den mening som avses i rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav⁽¹⁾ eller, i förekommande fall, tillämplig nationell lagstiftning.
- (9) Unionsmedborgare bör ha rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten i upp till tre månader utan andra villkor eller formaliteter än att de innehar ett giltigt identitetskort eller pass, med förbehåll för en mer gynnsam behandling som tillämpas på arbetssökande i enlighet med vad som erkänns av domstolens rättspraxis.
- (10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör emellertid inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.
- (11) Unionsmedborgarnas grundläggande och personliga rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat följer direkt av fördraget och är inte beroende av att ett uppehållstillstånd utfärdas.
- (12) För uppehållsperioder som överstiger tre månader bör medlemsstaterna kunna kräva att unionsmedborgaren registrerar sig hos behöriga myndigheter på bostätningensorten, vilket skall styrkas med ett bevis om registrering som utfärdas i detta syfte.
- (13) Kravet på uppehållskort bör begränsas till unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat för uppehållsperioder som är längre än tre månader.
- (14) 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 unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar skall utöva sin uppehållsrätt.
- (15) Familjemedlemmarna bör omfattas av ett rättsligt skydd för det fall att unionsmedborgaren avlider, skiljer sig, gifter sig eller när ett registrerat partnerskap upplöses. Med respekt för familjelivet och den mänskliga värdigheten samt för att under vissa förhållanden undvika missbruk, bör åtgärder vidtas för att säkerställa att familjemedlemmar som redan uppehåller sig inom den mottagande medlemsstatens territorium får behålla uppehållsrätten uteslutande på personlig grund.
- (16) Så länge de personer som omfattas av rätten till bostätning inte utgör en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem bör de inte utvisas. Därför får en utvisningsåtgärd inte vara en automatisk följd av anlitandet av det sociala biståndssystemet. Den mottagande medlemsstaten bör bedöma om det är fråga om tillfälliga svårigheter och beakta bostätningens längd, personens personliga omständigheter och storleken på det bidrag som har beviljats, när de bedömer huruvida personen ifråga blivit en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem och bör utvisas. Under inga omständigheter får arbetstagare, egenföretagare eller arbetssökande enligt domstolens definition bli föremål för utvisning, utom av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

⁽¹⁾ EGT L 81, 21.3.2001, s. 1. Förordningen senast ändrad genom förordning (EG) nr 453/2003 (EUT L 69, 13.3.2003, s. 10).

- (17) Permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare som har valt att bosätta sig varaktigt i en annan medlemsstat skulle stärka känslan av ett gemensamt unionsmedborgarskap och är en nyckelfaktor för att främja social sammanhållning, som är ett av gemenskapens grundläggande mål. En permanent uppehållsrätt bör därför föreskrivas för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har varit stadigvarande bosatta i den mottagande medlemsstaten i enlighet med villkoren i detta direktiv under fem års tid utan att bli utvisade.
- (18) För att utgöra ett verkligt instrument för integration i den mottagande medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, bör den permanenta uppehållsrätten när den en gång erhållits inte omfattas av villkor.
- (19) Vissa särskilda förmåner för unionsmedborgare som är arbetstagare eller egenföretagare och deras familjemedlemmar, vilka kan möjliggöra för dem att erhålla en permanent uppehållsrätt innan de har varit bosatta i fem år i den mottagande medlemsstaten, bör behållas, eftersom de utgör förvärvade rättigheter enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där⁽¹⁾ och rådets direktiv 75/34/EEG av den 17 december 1974 om rätten för medborgare i en medlemsstat att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att där ha drivit egen rörelse⁽²⁾.
- (20) Förbudet mot diskriminering på grundval av nationalitet innebär att alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som med stöd av detta direktiv uppehåller sig i en medlemsstat av den medlemsstaten bör behandlas på samma sätt som dennas medborgare inom områden som omfattas av fördraget, med förbehåll för sådana särskilda bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget eller i sekundärlagstiftningen.
- (21) Det bör emellertid lämnas åt den mottagande medlemsstaten att bestämma om den skall bevilja socialt bistånd under de tre första månaderna av uppehållet, eller för en längre tid när det gäller arbetssökande, för andra unionsmedborgare än de som är arbetstagare eller egenföretagare eller som bibehåller denna status eller deras familjemedlemmar, eller bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, innan rätten till permanent uppehåll erhållits till dessa personer.
- (22) Enligt fördraget kan rätten att fritt röra sig och uppehålla sig begränsas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. För att säkerställa en snävare definition av de omständigheter och rättssäkerhetsgarantier som avgör om unionsmedborgare eller familjemedlemmar kan nekas inresa eller utvisas, bör detta direktiv ersätta rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa⁽³⁾.
- (23) Utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet är en långtgående åtgärd, som allvarligt kan skada personer som, efter att ha utnyttjat de rättigheter och friheter som de erhåller genom fördraget, verkligen har integrerats i den mottagande medlemsstaten. Räckvidden för sådana åtgärder bör därför begränsas i enlighet med proportionalitetsprincipen, för att ta hänsyn till i vilken grad de berörda personerna har integrerats, hur länge de har vistats i den mottagande medlemsstaten, till deras ålder och hälsotillstånd, deras familjesituation och ekonomiska situation och deras anknytning till ursprungslandet.
- (24) Ju högre graden av unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars integrering i den mottagande medlemsstaten är, desto högre bör följaktligen graden av skydd mot utvisning vara. Endast i undantagsfall, av tvingande hänsyn till den allmänna säkerheten, bör utvisning användas mot personer som har varit bosatta under flera år i den mottagande medlemsstaten, i synnerhet om de är födda där och har bott där hela sitt liv. Likaså bör det endast i undantagsfall vara tillåtet att utvisa underåriga, eftersom förbindelsen med familjen bör skyddas, i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989.
- (25) Rättssäkerhetsgarantierna bör också specificeras i detalj för att trygga en hög skyddsnivå för unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rättigheter vid vägrad inresa eller uppehåll i en annan medlemsstat, samt för att upprätthålla principen om att myndighetsåtgärder vederbörligen måste motiveras.
- (26) Under alla omständigheter bör unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som vägras rätt till inresa eller uppehåll i en annan medlemsstat ha möjlighet till domstolsprövning av beslutet.

⁽¹⁾ EGT L 142, 30.6.1970, s. 24.

⁽²⁾ EGT L 14, 20.1.1975, s. 10.

⁽³⁾ EGT 56, 4.4.1964, s. 850. Direktivet senast ändrat genom direktiv 75/35/EEG (EGT L 14, 20.1.1975, s. 14).

- (27) I överensstämmelse med domstolens rättspraxis, för att förbjuda att medlemsstaterna fattar beslut om förbud på livstid att återvända till deras territorium för personer som omfattas av detta direktiv, bör det bekräftas att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har förbjudits att återvända till en medlemsstats territorium har rätt att lämna in en ny ansökan efter en rimlig tid och under alla omständigheter tre år efter det att det slutgiltiga återreseförbudet verkställts.
- (28) För att skydda mot missbruk av rättigheter eller bedrägeri, särskilt skenäktenskap eller andra former av förhållanden som ingåtts endast i syfte att åtnjuta rätt att fritt röra sig och uppehålla sig, bör medlemsstaterna ha rätt att anta nödvändiga åtgärder.
- (29) Detta direktiv bör inte påverka mer gynnsamma nationella bestämmelser.
- (30) I syfte att undersöka hur utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig skall kunna underlättas ytterligare, bör kommissionen utarbeta en rapport för att utvärdera möjligheten att lägga fram nödvändiga förslag i detta syfte, särskilt avseende förlängning av uppehållsperioden utan villkor.
- (31) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna och friheterna och med de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I enlighet med stadgans förbud mot diskriminering bör medlemsstaterna genomföra bestämmelserna i detta direktiv utan diskriminering mellan förmånstagarna till detta direktiv, på sådana grunder såsom kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Syfte

I detta direktiv fastställs

- villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium,
- rätten att permanent uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar,
- begränsningar i rättigheterna i a och b av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- unionsmedborgare: varje person som är medborgare i en medlemsstat.
- familjemedlem:
 - make eller maka,
 - den partner med vilken unionsmedborgaren har ingått ett registrerat partnerskap på grundval av lagstiftningen i en medlemsstat, om den mottagande medlemsstatens lagstiftning behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap och i enlighet med villkoren i relevant lagstiftning i den mottagande medlemsstaten,
 - släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b,
 - de underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b.
- mottagande medlemsstat: den medlemsstat dit unionsmedborgaren reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig.

Artikel 3

Förmånstagare

- Detta direktiv skall 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 enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.
- Utan att det påverkar de berördas personliga rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig, och i överensstämmelse med nationell lagstiftning, skall den mottagande medlemsstaten underlätta inresa och uppehåll för följande personer:
 - Alla andra familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som inte omfattas av definitionen i artikel 2.2, om de i det land från vilket de har kommit är beroende av eller bor hos den unionsmedborgare som har primär uppehållsrätt eller om det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att unionsmedborgaren personligen tar hand om familjemedlemmen.
 - Den partner med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande.

Den mottagande medlemsstaten skall företa en noggrann undersökning av de personliga förhållandena och motivera ett eventuellt beslut att neka dessa personer inresa till eller att uppehålla sig i den medlemsstaten.

KAPITEL II

RÄTT TILL UT- OCH INRESA

Artikel 4

Rätt till utresa

1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall 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.

2. Personer som avses i punkt 1 får inte åläggas skyldighet att inneha utresevisering eller någon motsvarande formalitet.

3. Medlemsstaterna skall i enlighet med sina lagar för sina egna medborgares räkning utfärda och förnya ett identitetskort eller pass som anger deras medborgarskap.

4. Passet skall vara giltigt åtminstone i alla medlemsstater och i länder som innehavaren måste fara igenom när denne reser mellan medlemsstaterna. Om det i en medlemsstats lag saknas bestämmelser om utfärdande av identitetskort, skall passet gälla i minst fem år från utfärdandet eller förnyelsen.

Artikel 5

Rätt till inresa

1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall 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 skyldighet att inneha inresevisering eller någon motsvarande formalitet.

2. Familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat skall endast åläggas skyldighet att ha visering i enlighet med förordning (EG) nr 539/2001 eller i förekommande fall med nationell lag. Enligt detta direktiv skall innehav av giltigt uppehållskort enligt artikel 10 medföra undantag för dessa familjemedlemmar från kravet på visering.

Medlemsstaterna skall ge dessa personer all den hjälp de behöver för att få nödvändiga viseringar. Viseringarna skall utfärdas gratis så snart som möjligt på grundval av ett påskyndat förfarande.

3. Den mottagande medlemsstaten får inte införa inrese- eller utresestämpel i passen för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat om de uppvisar det uppehållskort som föreskrivs i artikel 10.

4. Om en unionsmedborgare eller en familjemedlem till denne, som inte är medborgare i en medlemsstat, inte har de resehandlingar som krävs eller, i förekommande fall, nödvändiga viseringar, skall den berörda medlemsstaten, innan utvisning får komma i fråga, ge dessa personer all rimlig möjlighet att få eller få tillgång till de nödvändiga handlingarna inom rimlig tid eller få bekräftat eller på annat sätt bevisat att de omfattas av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig.

5. Medlemsstaten får begära att den berörda personen rapporterar sin närvaro inom dess territorium inom rimlig och icke-diskriminerande tid. Om den berörda personen underlåter att uppfylla detta krav får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.

KAPITEL III

UPPEHÅLLSRÄTT

Artikel 6

Uppehållsrätt i högst tre månader

1. Unionsmedborgare skall 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.

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren och som innehar ett giltigt pass.

Artikel 7

Uppehållsrätt för längre tid än tre månader

1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning 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

c) — 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

d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

2. Uppehållsrätten enligt punkt 1 skall även omfatta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, förutsatt att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i punkt 1 a, 1 b eller 1 c.

3. Vid tillämpningen av punkt 1 a skall en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i följande fall:

a) Om personen har drabbats av tillfällig arbetsförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall.

b) Om personen har drabbats av vederbörligen konstaterad ofrivillig arbetslöshet efter mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling.

c) Om personen har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna samt har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling. I detta fall skall ställningen som arbetstagare kvarstå under minst sex månader.

d) Om personen inleder en yrkesutbildning. Om han eller hon inte är ofrivilligt arbetslös skall ställningen som arbetstagare kvarstå endast om yrkesutbildningen har ett samband med den tidigare sysselsättningen.

4. Med avvikelse från punkt 1 d och punkt 2 ovan skall endast maken eller maken, den registrerade partner som avses i artikel 2.2 b och underhållsberättigade barn ha uppehållsrätt

som familjemedlemmar till en unionsmedborgare som uppfyller villkoren i 1 c. Artikel 3.2 skall tillämpas på hans eller hennes släktingar i rakt uppstigande led samt på makes/makas eller registrerade partners/underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led.

Artikel 8

Administrativa formaliteter för unionsmedborgare

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 5.5 får den mottagande medlemsstaten ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader.

2. Fristen för registrering får aldrig understiga tre månader räknat från ankomstdagen. Ett bevis om registrering skall 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.

3. Det enda krav medlemsstaterna får ställa för att utfärda bevis om registrering är att

— de unionsmedborgare som avses i artikel 7.1 a skall kunna visa upp ett giltigt identitetskort eller pass, en bekräftelse från arbetsgivaren om anställning eller ett anställningsintyg eller bevis på att de är egenföretagare.

— de unionsmedborgare som avses i artikel 7.1 b skall kunna visa upp ett giltigt identitetskort eller pass och bevis på att de uppfyller villkoren i den punkten.

— de unionsmedborgare som avses i artikel 7.1 c skall kunna visa upp ett giltigt identitetskort eller pass, ett bevis på registrering vid en erkänd institution och på att de omfattas av en heltäckande sjukförsäkring samt den förklaring eller dess motsvarighet som avses i artikel 7.1 c. Medlemsstaterna får inte kräva att ett särskilt belopp anges i förklaringen.

4. Medlemsstaterna får inte fastställa något fast belopp som de anser vara "tillräckliga tillgångar", utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Detta belopp får i varje fall inte överstiga den beloppsgräns under vilket medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd, eller, om detta kriterium inte kan tillämpas, minimipensionen i den mottagande medlemsstaten.

5. För att utfärda ett bevis om registrering till en unionsmedborgares familjemedlemmar som själva är unionsmedborgare får medlemsstaterna begära att följande handlingar visas upp:

- a) Ett giltigt identitetskort eller pass.
- b) En handling som styrker familjeanknytning eller ett registrerat partnerskap.
- c) Vid behov, beviset om registrering för den unionsmedborgare som de följer med eller ansluter sig till.
- d) I de fall som avses i artikel 2.2 c och d, handlingar som styrker att villkoren i den bestämmelsen är uppfyllda.
- e) I de fall som avses i artikel 3.2 a, en handling som utfärdats av den behöriga myndigheten i ursprungslandet eller i det land från vilket personerna anländer och som styrker att de är ekonomiskt beroende av unionsmedborgaren eller är medlemmar av unionsmedborgarens hushåll, eller bevis på att allvarliga hälsoskäl föreligger som absolut kräver att unionsmedborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad.
- f) I de fall som avses i artikel 3.2 b, bevis på att ett varaktigt förhållande med unionsmedborgaren föreligger.

Artikel 9

Administrativa formaliteter för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat

1. Medlemsstaterna skall utfärda ett uppehållskort till unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, om det planerade uppehållet överstiger tre månader.
2. Fristen för att ansöka om uppehållskort får inte understiga tre månader räknat från ankomstdagen.
3. Om den berörde personen underlåter att ansöka om uppehållskort får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.

Artikel 10

Utfärdande av uppehållskort

1. Upphållsrätten för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat skall intygas genom att en handling som kallas "uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem" utfärdas senast sex månader efter det att ansökan lämnades in. Ett intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort skall utfärdas omedelbart.

2. För utfärdande av ett uppehållskort skall medlemsstaterna begära att följande handlingar visas upp.

- a) Ett giltigt pass.
- b) En handling som styrker familjeanknytning eller ett registrerat partnerskap.
- c) Beviset om registrering eller i avsaknad av ett registrerings-system, ett annat bevis på att den unionsmedborgare som de följer med eller ansluter sig till har hemvist i den mottagande medlemsstaten.
- d) I de fall som avses i artikel 2.2 c och d, handlingar som styrker att villkoren i de bestämmelserna är uppfyllda.
- e) I de fall som avses i artikel 3.2 a, en handling som utfärdats av den behöriga myndigheten i ursprungslandet eller i det land från vilket personerna anländer som styrker att de är ekonomiskt beroende av unionsmedborgaren eller ingår i unionsmedborgarens hushåll, eller bevis på att allvarliga hälsoskäl föreligger som absolut kräver att unionsmedborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad.
- f) I de fall som avses under artikel 3.2 b, bevis på att det föreligger en varaktigt förhållande med unionsmedborgaren.

Artikel 11

Upphållskortets giltighet

1. Det uppehållskort som avses i artikel 10.1 skall gälla i fem år från dagen för utfärdandet eller under den beräknade tiden för unionsmedborgarens vistelse om denna inte överstiger fem år.
2. Upphållskortets giltighet skall inte påverkas av tillfällig frånvaro som inte överstiger 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, t.ex. graviditet och förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning eller utstationering på grund av arbete i en annan medlemsstat eller i tredje land.

Artikel 12

Bibehållen uppehållsrätt för familjemedlemmar om unionsmedborgaren avlider eller lämnar landet

1. Utan att det påverkar tillämpningen av andra stycket skall unionsmedborgarens död eller avresa från den mottagande medlemsstaten inte påverka uppehållsrätten för unionsmedborgarens familjemedlemmar som är medborgare i en medlemsstat.

Innan personerna i fråga kan få permanent uppehållsrätt skall de uppfylla villkoren i artikel 7.1 a, 7.1 b, 7.1 c eller 7.1 d.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av andra stycket skall unionsmedborgarens död inte leda till förlust av uppehållsrätten för unionsmedborgarens familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat och som har varit bosatta i den mottagande medlemsstaten som familjemedlemmar i minst ett år före unionsmedborgarens frånfalle.

Innan personerna i fråga förvärvar permanent uppehållsrätt skall det fortfarande vara ett krav för uppehållsrätt att de kan visa att de är anställda eller egenföretagare eller att de har tillräckliga tillgångar för sig själva och sina familjemedlemmar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under sin uppehållsperiod samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller är medlemmar i en familj som redan är bildad i den mottagande medlemsstaten av en person som uppfyller dessa villkor. "Tillräckliga tillgångar" skall vara sådana som anges i artikel 8.4.

Den uppehållsrätt som sådana familjemedlemmar har är uteslutande på personlig grund.

3. Unionsmedborgarens avresa från den mottagande medlemsstaten eller unionsmedborgarens död skall inte medföra förlust av uppehållsrätt för unionsmedborgarens barn eller för den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnen, oavsett nationalitet, om barnen är bosatta i den mottagande medlemsstaten och inskrivna vid en utbildningsanstalt för att bedriva studier där, förrän deras studier avslutats.

Artikel 13

Bibehållen uppehållsrätt för familjemedlemmar vid äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap

1. Utan att det påverkar tillämpningen av andra stycket skall unionsmedborgarens äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap som avses i artikel 2.b inte påverka uppehållsrätten för unionsmedborgarens familjemedlemmar som är medborgare i en medlemsstat.

Innan personerna i fråga kan få permanent uppehållsrätt skall de uppfylla kraven i artikel 7.1 a, 7.1 b, 7.1 c eller 7.1 d.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av andra stycket skall äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap som avses i artikel 2.b inte leda

till förlust av uppehållsrätten för unionsmedborgarens familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat

- a) om äktenskapet eller det registrerade partnerskap som avses i artikel 2 b, när förfarandet för äktenskapsskillnad eller ogiltigförklaring av äktenskapet eller upplösning av det registrerade partnerskapet inleds, har varat i minst tre år, varav minst ett år i den mottagande medlemsstaten, eller
- b) om vårdnaden av unionsmedborgarens barn genom överenskommelse mellan makarna eller partnerna som avses i artikel 2.b eller genom ett domstolsbeslut har överlåtits på den make, maka eller partner som inte är medborgare i en medlemsstat, eller
- c) om detta är befogat med hänsyn till särskilt svåra omständigheter t.ex. att ha varit utsatt för våld i hemmet medan äktenskapet eller det registrerade partnerskapet bestod, eller
- d) om den make, maka eller partner som avses i artikel 2.b, som inte är medborgare i en medlemsstat, genom överenskommelse mellan makarna eller partnerna eller genom ett domstolsbeslut har rätt till umgänge med ett underårigt barn, förutsatt att domstolen har fastställt att denna umgängesrätt måste ske i den mottagande medlemsstaten och under så lång tid som krävs.

Innan personerna i fråga förvärvar permanent uppehållsrätt skall det fortfarande vara ett krav för uppehållsrätten att de kan visa att de är anställda eller egenföretagare eller har tillräckliga tillgångar för sig själva och sina familjemedlemmar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under sin uppehållsperiod, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller att de är medlemmar i en familj som redan är bildad i den mottagande medlemsstaten av en person som uppfyller dessa krav. "Tillräckliga tillgångar" skall vara sådana som anges i artikel 8.4.

Den uppehållsrätt som sådana familjemedlemmar har är uteslutande på personlig grund.

Artikel 14

Bibehållen uppehållsrätt

1. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artikel 6 så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

2. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar.

I särskilda fall då det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13 får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Denna kontroll skall inte genomföras systematiskt.

3. En utvisningsåtgärd skall inte vara den automatiska följderna av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten.

4. Genom undantag från punkterna 1 och 2 och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i kapitel VI får en utvisningsåtgärd under inga förhållanden vidtas mot unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar

- a) om unionsmedborgarna är anställda eller egenföretagare, eller
- b) 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.

Artikel 15

Rättssäkerhetsgarantier

1. Förfarandena i artiklarna 30 och 31 skall på motsvarande sätt tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet.

2. Att det pass eller identitetskort som användes för att resa in i den mottagande medlemsstaten och som legat till grund för utfärdande av bevis om registrering eller uppehållskort, har upphört att gälla, får inte ligga till grund för utvisning från den mottagande medlemsstaten.

3. Den mottagande medlemsstaten får inte kombinera ett beslut om utvisning enligt punkt 1 med ett återreseförbud.

KAPITEL IV

PERMANENT UPPEHÅLLSRÄTT

Avsnitt I

Berättigande

Artikel 16

Allmän regel för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar

1. Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlems-

staten skall ha permanent uppehållsrätt där. Denna rätt skall inte vara underkastad villkoren i kapitel III.

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som lagligt har uppehållit sig tillsammans med unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten under en period av fem på varandra följande år.

3. Stadigvarande uppehåll skall inte påverkas av tillfällig frånvaro 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, t.ex. graviditet och förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning, eller utstationering på grund av arbete i en annan medlemsstat eller i tredje land.

4. När uppehållsrätt väl har förvärvats skall den endast kunna gå förlorad genom bortovaro från den mottagande medlemsstaten i mer än två på varandra följande år.

Artikel 17

Undantag för personer som inte längre arbetar i den mottagande medlemsstaten och deras familjemedlemmar

1. Genom undantag från artikel 16 skall följande personer ges permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, även om de inte har varit bosatta där under en fortlöpande period av fem år:

- a) Anställda eller egenföretagare som, när de upphör att arbeta, har uppnått den ålder som enligt den mottagande medlemsstatens lag krävs för rätt till ålderspension eller anställda som upphör att vara anställda i samband med förtidspensionering, om de har arbetat och uppehållit sig i den medlemsstaten åtminstone under de tolv föregående månaderna och fortlöpande har uppehållit sig i landet i minst tre år.

Om lagen i den mottagande medlemsstaten inte tillerkänner vissa kategorier av egenföretagare rätt till ålderspension, skall åldersvillkoret anses uppfyllt när personen i fråga har uppnått en ålder av 60 år.

- b) Anställda eller egenföretagare som fortlöpande har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten i mer än två år och slutar arbeta där som följd av permanent arbetsför måga.

Om denna oförmåga beror på en arbetsolycka eller yrkesjukdom som berättigar personen i fråga till en förmån som helt eller delvis utbetalas av en institution i den mottagande medlemsstaten, skall inga krav ställas på uppehållets längd.

- c) Anställda eller egenföretagare som efter tre års fortlöpande anställning och uppehåll i den mottagande medlemsstaten arbetar som anställda eller egenföretagare i en annan medlemsstat men behåller sin bostad i den mottagande medlemsstaten och återvänder dit i regel varje dag eller åtminstone en gång i veckan.

För förvärv av de rättigheter som avses i a och b skall anställningsperioder i den medlemsstat där den berörda personen arbetar betraktas som om de tillbringats i den mottagande medlemsstaten.

Perioder av ofrivillig arbetslöshet som vederbörligen registrerats av en behörig arbetsförmedling eller perioder av ofrivilliga avbrott i arbetet och frånvaro från eller upphörande av verksamheten som beror på sjukdom eller olycksfall, skall anses som yrkesverksamma perioder.

2. Villkoren avseende uppehållets och anställningens längd i punkt 1a och villkoret avseende uppehållets längd i punkt 1b skall inte tillämpas om den anställdes eller egenföretagarens make eller partner enligt artikel 2.2 b är medborgare i den mottagande medlemsstaten eller har förlorat sitt medborgarskap i den medlemsstaten som en följd av äktenskapet med den anställda eller egenföretagaren i fråga.

3. Oavsett medborgarskap skall familjemedlemmar till en anställd eller egenföretagare som uppehåller sig tillsammans med denne i den mottagande medlemsstaten ha permanent uppehållsrätt i den medlemsstaten om den anställda eller egenföretagaren själv har förvärvat permanent uppehållsrätt i den medlemsstaten med stöd av punkt 1.

4. Om emellertid den anställda eller egenföretagaren avlider medan han fortfarande är yrkesverksam, men innan han förvärvat permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten med stöd av punkt 1, skall dennes familjemedlemmar som uppehåller sig tillsammans med denne i den mottagande medlemsstaten dock ha permanent uppehållsrätt där, om

- a) den anställda eller egenföretagaren vid sin död fortlöpande uppehållit sig i den medlemsstaten i två år,
- b) dödsfallet beror på en arbetsolycka eller en yrkessjukdom, eller

- c) den efterlevande maken har förlorat sitt medborgarskap i den medlemsstaten som en följd av äktenskapet med den anställda eller egenföretagaren i fråga.

Artikel 18

Förvärv av permanent uppehållsrätt för vissa familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 17 skall unionsmedborgares familjemedlemmar som avses i artikel 12.2 och artikel 13.2 som uppfyller villkoren däri förvärva permanent uppehållsrätt efter lagligt uppehåll under fem på varandra följande år i den mottagande medlemsstaten.

Avsnitt II

Administrativa formaliteter

Artikel 19

Intyg om permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare

1. Medlemsstaterna skall, efter att ha kontrollerat uppehållets varaktighet, efter ansökan utfärda ett intyg om permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare som uppfyller villkoren för permanent uppehållsrätt.
2. Intyget om permanent uppehållsrätt skall utfärdas snarast möjligt.

Artikel 20

Permanent uppehållskort för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat

1. Medlemsstaterna skall för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat men som uppfyller villkoren för permanent uppehållsrätt utfärda ett permanent uppehållskort senast sex månader efter det att ansökan lämnades in. Det permanenta uppehållskortet skall förnyas automatiskt vart tionde år.
2. Ansökan om permanent permanent uppehållskort skall lämnas in innan det uppehållskortet löper ut. Om den berörda personen underlåter att ansöka om permanent uppehållskort får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.
3. Avbrott i uppehållet som inte överstiger två på varandra följande år skall inte påverka uppehållskortets giltighet.

*Artikel 21***Stadigvarande uppehåll**

Vid tillämpningen av detta direktiv får stadigvarande uppehåll styrkas med varje bevismedel som godtas i den mottagande medlemsstaten. Varje verkställt utvisningsbeslut mot den berörda personen som verkställts i vederbörlig ordning skall medföra att det stadigvarande uppehållet anses avbrutet.

KAPITEL V

GEMENSAMMA BESTÄMMELSER OM UPPEHÅLLSRÄTT OCH PERMANENT UPPEHÅLLSRÄTT*Artikel 22***Territoriell räckvidd**

Uppehållsrätt och permanent uppehållsrätt skall gälla inom den mottagande medlemsstatens hela territorium. Medlemsstaterna får begränsa den territoriella giltigheten för uppehållsrätt och permanent uppehållsrätt endast om sådana begränsningar även gäller medlemsstatens egna medborgare.

*Artikel 23***Närstående rättigheter**

Unionsmedborgares familjemedlemmar som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i en medlemsstat skall, oavsett medborgarskap, ha rätt att ta anställning eller inleda verksamhet som egenföretagare.

*Artikel 24***Likabehandling**

1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv 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, skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den

längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.

*Artikel 25***Allmänna bestämmelser om uppehållsdokument**

1. Innehav av sådant bevis om registrering som avses i artikel 8, av ett intyg om permanent uppehållsrätt, av ett intyg om att ansökan om uppehållskort för familjemedlemmar har lämnats in, av ett uppehållskort eller av ett permanent uppehållskort, får under inga förhållanden göras till ett villkor för att utöva en rättighet eller för att administrativa formaliteter skall utföras, då innehav av rättigheter kan styrkas genom andra bevismedel.

2. De handlingar som anges i punkt 1 skall utfärdas gratis eller mot betalning av ett belopp som inte överstiger de avgifter som landets egna medborgare betalar för liknande handlingar.

*Artikel 26***Kontroller**

Medlemsstaterna får kontrollera att eventuella krav i nationell lagstiftning på att utländska medborgare alltid skall medföra bevis om registrering eller uppehållskort följs, förutsatt att de ställer samma krav på sina egna medborgare i fråga om dessas identitetskort. Medlemsstaterna får tillämpa samma sanktioner för överträdelse av detta krav som de tillämpar på sina egna medborgare för underlåtelse att medföra identitetskort.

KAPITEL VI

BEGRÄNSNINGAR I RÄTTEN TILL INRESA OCH UPPEHÅLL AV HÄNSYN TILL ALLMÄN ORDNING, SÄKERHET ELLER HÄLSA*Artikel 27***Allmänna principer**

1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.

3. För att bedöma huruvida den berörda personen är en fara för allmän ordning eller allmän säkerhet får den mottagande medlemsstaten vid utfärdandet av beviset om registrering, eller, om registreringssystem saknas, senast tre månader efter den berörda personens inresa på dess territorium eller från den tidpunkt då personen rapporterar sin närvaro inom dess territorium i enlighet med artikel 5.5 eller när uppehållskortet utfärdas, om den bedömer det som absolut nödvändigt, anmoda ursprungsmedlemsstaten och eventuellt andra medlemsstater att lämna upplysningar om huruvida den berörda personen tidigare har förekommit i polisens register. Sådana förfrågningar får inte göras rutinmässigt. Den tillfrågade medlemsstaten skall svara inom två månader.

4. Den medlemsstat som har utfärdat passet eller identitetskortet skall utan formaliteter åter ta emot dess innehavare på sitt territorium om denne av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa har utvisats från en annan medlemsstat, även om handlingen inte längre är giltig eller innehavarens medborgarskap är ifrågasatt.

Artikel 28

Skydd mot utvisning

1. Innan den fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall den mottagande medlemsstaten beakta sådana faktorer som längden av personens uppehåll inom dess territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet.

2. Den mottagande medlemsstaten får inte fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt på dess territorium, utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

3. Beslut om utvisning av unionsmedborgare får inte fattas, utom om beslutet grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet såsom de definieras av medlemsstaterna, om de

a) har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren, eller

b) är underåriga, utom i de fall utvisningen är nödvändig för barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989.

Artikel 29

Folkhälsa

1. De enda sjukdomar som kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten skall vara sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma infektions- eller parasit-sjukdomar om de i den mottagande medlemsstaten omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för de egna medborgarna.

2. Sjukdomar som uppstår senare än tre månader efter inresan får inte ligga till grund för utvisning.

3. Om det finns starkt grundade skäl får en medlemsstat, inom tre månader efter inresan, kräva att personer som uppfyller villkoren för uppehållsrätt genomgår en kostnadsfri hälsoundersökning för att fastställa att de inte lider av någon av de sjukdomar som avses i punkt 1. Sådana hälsoundersökningar får inte göras rutinmässigt.

Artikel 30

Delgivning av beslut

1. Varje beslut som fattas i enlighet med artikel 27.1 skall skriftligen delges de berörda på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följd.

2. De berörda skall ges exakt och fullständig information om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för ett beslut som gäller dem, såvida detta inte strider mot statens säkerhetsintressen.

3. Delgivningen skall innehålla uppgifter om till vilken domstol eller administrativ myndighet den berörda personen kan lämna in ett överklagande, tidsfristen för överklagande och, i förekommande fall, hur lång tid som står till dennes förfogande för att lämna medlemsstatens territorium. Utom i väl bestyrkta brådskande fall, skall tidsfristen för att lämna territoriet vara minst en månad från datum för delgivningen.

Artikel 31

Rättssäkerhetsgarantier

1. De berörda personerna skall 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 av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

2. Om överklagandet eller begäran om omprövning av beslutet om utvisning åtföljs av en ansökan om ett interimistiskt beslut om att verkställigheten av utvisningen skall skjutas upp, får den faktiska utvisningen från territoriet inte ske förrän det interimistiska beslutet har fattats, utom i de fall

— beslutet om utvisning grundas på ett tidigare rättsligt avgörande, eller

— de berörda personerna tidigare har beviljats rättslig prövning, eller

— beslutet om utvisning grundas på tvingande hänsyn till allmän säkerhet enligt artikel 28.3.

3. Domstolsprövningen skall göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den skall även garantera att beslutet inte är oproportionerligt, särskilt med hänsyn till kraven i artikel 28.

4. Medlemsstaterna får vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till domstolsprövningen, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet eller när överklagandet eller omprövningen gäller återreseförbud.

Artikel 32

Varaktigheten av ett återreseförbud

1. Personer som beläggs med återreseförbud av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet får lämna in en ansökan om upphävande av återreseförbudet efter en med hänsyn till omständigheterna skälig frist, och i vart fall efter tre år från och med verkställigheten av beslutet om det slutgiltiga återreseförbudet, som lagligen fattats enligt gemenskapsrätten, genom att åberopa bevisning som kan styrka att de faktiska omständigheter som låg till grund för beslutet om återreseförbud har ändrats.

Den berörda medlemsstaten skall fatta ett beslut om denna ansökan inom sex månader efter det att den lämnades in.

2. De personer som avses i punkt 1 skall inte ha rätt till inresa på den berörda medlemsstatens territorium under prövningen av deras ansökan.

Artikel 33

Utvisning som påföljd eller särskild rättsverkan

1. Den mottagande medlemsstaten får besluta om utvisning som sanktion eller som särskild rättsverkan till ett frihetsberövande endast om kraven i artiklarna 27, 28 och 29 är uppfyllda.

2. Om ett utvisningsbeslut i enlighet med punkt 1 verkställs mer än två år efter det att beslutet fattades, skall medlemsstaten kontrollera om den berörda personen fortfarande utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten, och bedöma om omständigheterna har ändrats sedan utvisningsbeslutet utfärdades.

KAPITEL VII

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 34

Tillhandahållande av information

Medlemsstaterna skall sprida information om unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rättigheter och skyldigheter inom det område som omfattas av detta direktiv, i synnerhet genom informationskampanjer via nationella och lokala medier och andra kommunikationsmedel.

Artikel 35

Missbruk av rättigheter

Medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt detta direktiv i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri, till exempel skenäktenskap. En sådan åtgärd skall vara proportionerlig och i enlighet med de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i artiklarna 30 och 31.

*Artikel 36***Sanktioner**

Medlemsstaterna skall 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 skall tillämpas. Sanktionerna skall vara effektiva och proportionerliga. Medlemsstaterna skall anmäla dessa bestämmelser till kommissionen senast den 30 april 2006, och eventuella senare ändringar så snart som möjligt.

*Artikel 37***Mer förmånliga nationella bestämmelser**

Bestämmelserna i detta direktiv skall inte påverka lagar eller andra författningar i medlemsstaterna som är mer förmånliga för de personer som omfattas av detta direktiv.

*Artikel 38***Upphävande**

1. Artiklarna 10 och 11 i förordning (EEG) nr 1612/68 skall upphöra att gälla med verkan från och med den 30 april 2006.
2. Direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG skall upphöra att gälla med verkan från och med 30 april 2006.
3. Hänvisningar till de upphävda bestämmelserna och direktiven skall anses som hänvisningar till detta direktiv.

*Artikel 39***Rapportering**

Kommissionen skall senast den 30 april 2008 till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport om tillämpningen av detta direktiv tillsammans med eventuella förslag särskilt om behovet av att förlänga den tidsperiod då unionsmedborgare och deras familjemedlemmar får vistas inom den mottagande medlemsstatens territorium utan villkor. Medlemsstaterna skall lämna kommissionen de uppgifter som behövs för att utarbeta denna rapport.

*Artikel 40***Införlivande**

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 30 april 2008. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv tillsammans med en tabell som visar hur bestämmelserna i detta direktiv motsvarar de nationella bestämmelser som antagits.

*Artikel 41***Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 42***Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Strasbourg den 29 april 2004.

På Europaparlamentets vägnar

P. Cox

Ordförande

På rådets vägnar

M. McDOWELL

Ordförande