

SOU 2026:9 Registrering av EES-medborgare

Migrationsverket har tagit del av betänkandet SOU 2026:9 Registrering av EES-medborgare. Verket välkomnar förslaget om förändringen avseende bestämmelsen i 8 kap. 6 a § utlänningslagen, innebärande att det undantag i andra stycket 5 om att en uppmaning inte behöver lämnas, för det fall det bedöms sannolikt att utläningen inte skulle följa en uppmaning att frivilligt resa till den andra EU-staten, ska tas bort. Detta eftersom EU-domstolen har funnit att det undantaget inte är förenligt med unionsrättens bestämmelser.¹

Vidare delar myndigheten utredningens bedömning att ett återinfört registreringsförfarande kan ge en bättre överblick och kontroll över vilka EES-medborgare som vistas i Sverige vid en viss given tidpunkt. Härtill innebär förslaget en utökad möjlighet för Migrationsverket och andra myndigheter att dela information med varandra. Myndigheten ser emellertid ett behov av att framföra mer detaljerade synpunkter på ett antal av förslagen i betänkandet.

Sammanfattning

Migrationsverket välkomnar delar av utredningens förslag om ett återinfört registreringsförfarande för EES-medborgare, bland annat vad gäller ett förbättrat informationsutbyte mellan myndigheter samt en tydligare reglering vad gäller frågan om avregistrering. Myndigheten bedömer samtidigt att flera delar av förslaget behöver förtydligas och att genomförandet är förenat med såväl rättsliga, som praktiska och ekonomiska utmaningar.

Vidare anser Migrationsverket att det är ändamålsenligt att myndigheten ansvarar för registreringsförfarandet, men framhåller att detta förutsätter omfattande resursförstärkningar, teknisk utveckling och organisatoriska

¹ Se EU-domstolens dom i mål C-629/22 i A.L mot Migrationsverket.

anpassningar. Myndigheten efterlyser även förtydliganden kring bland annat användandet av digital passkontroll, ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Skatteverket samt tillämpningen av kravet på omedelbar handläggning.

Vidare bedömer Migrationsverket att det föreligger svårigheter att hålla det avsedda registret uppdaterat, eftersom registreringen endast utgör en ögonblicksbild avseende den aktuella personens uppehållsrätt i Sverige, vilken kan förändras från en dag till en annan. I den delen delar Migrationsverket också utredningens ståndpunkt att det inte är förenligt med rörlighetsdirektivets bestämmelser att ålägga EES-medborgare en skyldighet att anmäla varje förändring av sin uppehållsrätt till Migrationsverket. Det finns därmed en risk för att registret inte ger en korrekt bild av vilka personer som vistas i landet och på vilken grund.

Migrationsverket framhåller också att de föreslagna tidsramarna och de stora ärendevolymer riskerar att medföra undanträngningseffekter inom övrig verksamhet. Kostnaderna bedöms vara höga och i flera delar svåra att uppskatta.

Avslutningsvis välkomnar Migrationsverket förslaget om ändring i 8 kap. 6 a § utlänningslagen, innebärande att undantaget i andra stycket 5 tas bort. Detta eftersom EU-domstolen har funnit att det undantaget inte är förenligt med unionsrättens bestämmelser. Förslaget bedöms dock samtidigt medföra ökade krav på handläggning och resursplanering.

Innehåll

SOU 2026:9 Registrering av EES-medborgare	1
Sammanfattning	1
Innehåll	2
Synpunkter på författningsförslaget	4
Är det förenligt med EU-rätten att ha krav både på folkbokföring och registrering av uppehållsrätt? (utredningens avsnitt 5.2.2).....	4
Migrationsverket ska ansvara för registreringsförfarandet (utredningens avsnitt 5.3)	4
Identitetskontroll (utredningens avsnitt 5.5).....	4
Uppgifter som bör och får registreras (utredningens avsnitt 5.7).....	5
Handläggningstid (utredningens avsnitt 5.8.3).....	5
Migrationsverket ska få möjlighet att fotografera EES-medborgare och ta upp hans eller hennes fingeravtryck (utredningens avsnitt 6.6.2)	6

Lagring av fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa (utredningens avsnitt 6.7).....	6
Vitesföreläggande (utredningens avsnitt 7.2.2)	7
Kontroll av registreringskyldigheten och uppdatering av registret (utredningens avsnitt 7.3)	7
Informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter (utredningens avsnitt 7.5)	8
Avregistrering av registrerade EES-medborgare (utredningens avsnitt 7.7)	9
Informationsåtgärder (utredningens avsnitt 7.8).....	9
Uppmaning till självmant återvändande för tredjelandsmedborgare med tillstånd att vistas i annat EU-land (utredningens kapitel 8).....	10
Ikraftträdelsedatum och övergångsbestämmelser (utredningens kapitel 9)	11
Hur många EES-medborgare kommer att omfattas av registreringskyldigheten? (utredningens avsnitt 10.2.5)	11
Konsekvenser för Migrationsverket (utredningens avsnitt 10.2.7).....	12
Konsekvenser i form av undanträngningseffekter (utredningens avsnitt 10.2.14).....	15

Synpunkter på författningsförslaget

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

Utredningens bedömning är att det inte föreligger hinder mot att kräva att EES-medborgare registrerar sin uppehållsrätt enligt utlänningslagen och anmäler inflyttning hos Skatteverket enligt folkbokföringslagen, för det fall de uppfyller förutsättningarna för folkbokföring.

Migrationsverket ifrågasätter inte utredningens bedömning, men finner samtidigt att den unionsrättsliga riskbilden avseende hur förhållandet till folkbokföringen utformas förstärks vid ett återinförande av registreringsskyldigheten. Vad som är centralt i den delen är inte huruvida två separata system förekommer, utan snarare om förfarandet i praktiken innebär en dubbel prövning av uppehållsrätten ifråga eller att kumulativa administrativa krav, utöver de som framgår av rörlighetsdirektivet, tillkommer.

Mot bakgrund av att identitetskontroller ska göras såväl av Migrationsverket som av Skatteverket i de fall även frågan om folkbokföring aktualiseras är det av stor vikt att Skatteverket inte gör någon egen prövning avseende den enskildes eventuella uppehållsrätt i Sverige eller att frågan om folkbokföring blir en förutsättning för frågan om uppehållsrätt eller för tillgången till olika rättigheter. I den delen vore det önskvärt med förtydliganden kring den fortsatta beredningen av ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Skatteverket samt kring gränsdragningen mellan registrering (EU-rättslig status) och folkbokföring (nationell bosättning). Detta i syfte att undvika att den administrativa bördan för de EES-medborgare som ska registreras går utöver vad som är absolut nödvändigt.

Migrationsverket ska ansvara för registreringsförfarandet (utredningens avsnitt 5.3)

Migrationsverket bedömer att det är ändamålsenligt att myndigheten ansvarar för registreringsförfarandet, eftersom myndigheten redan i dag har kompetens inom uppehållsrättens område. Samtidigt ställer förslaget höga krav på dimensionering, lokaler, utrustning, utbildning, styrning och prioriteringar.

Identitetskontroll (utredningens avsnitt 5.5)

Av utredningen framgår att i samband med utfärdande av registreringsbevis till en EES-medborgare ska Migrationsverket få kräva att sökanden visar upp ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort. Samtidigt framgår att utredningens förslag inte utesluter att digital passkontroll används i de fall Migrationsverket bedömer det som möjligt och lämpligt. Utredningens sammanfattande bedömning är emellertid att en identitetskontroll vid personlig inställelse hos

Migrationsverket är absolut nödvändig för att uppnå syftet med registreringen, vilket tyder på att kontroll vid personlig inställelse ska göras.

Migrationsverket använder sig redan idag av digital passkontroll i vissa ärendeslag, även utöver de som står nämnda i utredningen. Digital passkontroll kan till exempel användas för personer som ansöker om uppehållsstatus eller schweiziska medborgare som ansöker om uppehållstillstånd. Personer från dessa ärendekategorier befinner sig ofta i Sverige och det är alltså inte enbart ärenden där sökanden måste resa långt för att uppsöka en svensk utlandsmyndighet som erbjuds digital passkontroll. Mot denna bakgrund anser Migrationsverket att det vore önskvärt för myndigheten att kunna använda sig av digitala passkontroller vid ett återinförande av registreringsförfarandet för EES-medborgare.

Uppgifter som bör och får registreras (utredningens avsnitt 5.7)

Under detta avsnitt redogör utredningen för vilka uppgifter om EES-medborgare som bör få registreras av Migrationsverket. Under rubriken ”Grundläggande uppgifter” anges bland annat att sådana uppgifter som framgår av det svenska folkbokföringsregistret samt uppgifter om födelseland och födelseort bör få registreras. Migrationsverket ställer sig positivt till detta förslag och förordar att myndigheten får möjlighet att hantera dessa uppgifter då det skulle möjliggöra ett mer träffsäkert analys- och kontrollarbete.

Vidare gör Migrationsverket bedömningen att de exempel på uppgifter som utredningen nämner inte är uttömmande, utan att det kan komma att vara möjligt för myndigheten att registrera även andra uppgifter. Vid varje registrering av uppgift har Migrationsverket emellertid att förhålla sig till dataskyddsförordningen samt tillämpliga bestämmelser i utlänningsdatalagen. Denna behovsanalys ska göras för varje typ av uppgift som verket avser att registrera.

Handläggningstid (utredningens avsnitt 5.8.3)

I utredningen föreslås att Migrationsverket omedelbart ska utfärda ett registreringsbevis när det konstaterats att förutsättningarna för registrering är uppfyllda. Ordet *omedelbart* har av kommissionens vägledning² tolkats som exempelvis inom 7–10 dagar. Det framgår emellertid samtidigt av utredningen att omedelbarhetskravet bör tolkas som att registreringsbeviset ska utfärdas inom de närmaste dagarna efter det att ansökan är komplett.

Migrationsverket anser att det hade varit välkommet med ett förtydligande kring huruvida den så kallade fristen för omedelbarhetskravet börjar från ”när

² KOMMISSIONENS TILLKÄNNAGIVANDE Vägledning om rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjer (Text av betydelse för EES) (C/2023/1392)

det kan konstateras att förutsättningarna för registrering är uppfyllda” eller från ”när en ansökan anses komplett”. Detta eftersom en ansökan kan vara komplett utan att förutsättningarna för registrering är uppfyllda.

I utredningen framhålls vidare att en så kort handläggningstid kan bli problematisk för Migrationsverket, vilket myndigheten instämmer i. Detta framförallt vad gäller det mycket stora antalet personer som redan befinner sig i Sverige och under det första halvåret år 2027 ska ansöka om registrering.

Migrationsverket ska få möjlighet att fotografera EES-medborgare och ta upp hans eller hennes fingeravtryck (utredningens avsnitt 6.6.2)

I utredningen redogörs för slutsatsen att identitetsmissbruk som rör personer som uppger sig vara EES-medborgare är av sådan art att det innebär risker för såväl Sveriges välfärdssystem som den allmänna ordningen. Det föreslås därför att Migrationsverket ska få möjlighet att fotografera EES-medborgare och ta upp hans eller hennes fingeravtryck.

Migrationsverket saknar för närvarande både nödvändiga certifikat, teknisk utrustning och systemstöd för att kunna samla in biometriska uppgifter enligt de krav som anges i utredningen. För att få tillgång till andra medlemsstaters certifikat skulle Migrationsverket behöva sluta avtal med varje utfärdande land och installera aktuellt certifikat i var och en av Migrationsverkets passläsare.

Idag tillåter inte heller de passläsare som Migrationsverket har den hantering som krävs av certifikaten ifråga, varför den föreslagna hanteringen dessutom kräver inköp av ny apparatur.

Lagring av fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa (utredningens avsnitt 6.7)

Utredningen har gjort bedömningen att av hänsyn till skyddet för den personliga integriteten är det inte motiverat att lagra fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa i ett lagringsmedium. En sådan lagring skulle inte vara nödvändig i förhållande till det eftersträvade syftet med registreringen och är därför inte en proportionerlig användning av känsliga personuppgifter.

Migrationsverket delar huvudsakligen utredningens bedömning vad gäller lagring av biometriska uppgifter. Av utredningen framgår emellertid att det är möjligt att ta foto och fingeravtryck (biometri) och jämföra dessa uppgifter med de som finns i identitetshandlingar. I den delen vill myndigheten poängtera att det krävs tydliga rutiner för att säkerställa att uppgifterna förstörs omedelbart efter ID-kontroll och att åtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen.

Det vore emellertid önskvärt att Migrationsverket får möjlighet att lagra upptagna biometriska uppgifter som inte överensstämmer med uppgifter i

aktuell identitetshandling. Detta eftersom det i sådana fall kan finnas anledning att närmare utreda EES-medborgarens identitet.

Vitesföreläggande (utredningens avsnitt 7.2.2)

Utredningen föreslår att om det kan antas att en EES-medborgare är skyldig att registrera sig ska Migrationsverket få förelägga honom eller henne att fullgöra denna skyldighet. Migrationsverket ska även få förelägga EES-medborgaren att lämna in sådana uppgifter och handlingar som är nödvändiga för att registrering ska kunna ske. Föreläggandet ska få förenas med vite.

Migrationsverket delar utredningens bedömning att det i de uppräknade situationerna finns möjlighet att förena de aktuella föreläggandena med vite. Att föreläggandena får förenas med vite kan förväntas stärka det operativa stödet i de ärenden där sökanden underlåter att registrera sig eller att delta i samband med handläggandet av sin ansökan.

Samtidigt finner myndigheten att den praktiska nyttan med vitesförelägganden kan ifrågasättas utifrån omständigheten att många EES-medborgare som inte registrerar sig möjligen inte är kända av svenska myndigheter. Det saknas tydliga lösningar för hur dessa individer ska identifieras.

Kontroll av registreringskyldigheten och uppdatering av registret (utredningens avsnitt 7.3)

Av detta avsnitt i utredningen framgår att det huvudsakliga syftet med att återinföra ett registreringsförfarande är att svenska myndigheter ska få bättre kännedom om vilka EES-medborgare som befinner sig i Sverige och med vilken rätt de vistas här.

I sammanhanget är det viktigt att notera att registreringen i sig inte är någon förutsättning för uppehållsrätten ifråga, utan den utgör enbart en bekräftelse på den uppehållsrätt som EES-medborgaren redan har med stöd av unionsrätten. Således har registreringen endast ett deklaratoriskt värde.

Migrationsverket ser positivt på utökade möjligheter att veta vilka EES-medborgare som befinner sig här i landet. Dock ser myndigheten svårigheter med att kunna hålla det tilltänkta registret uppdaterat, vilket till viss del bekräftas av stycke 7.6 i utredningen. Svårigheterna att hålla registret uppdaterat beror främst på att det inte är förenligt med rörlighetsdirektivets bestämmelser att kräva av de sökande att de anmäler när deras grund för uppehållsrätt ändras. Vidare är medlemsstaterna förbjudna att genomföra systematiska kontroller i syfte att utröna om en EES-medborgare fortsatt uppfyller förutsättningarna för uppehållsrätt, eller inte.³ Såsom regelverket är

³ Se artikel 14.2 andra stycket, rörlighetsdirektivet.

uppbyggt är det möjligt att uppfylla flera grunder samtidigt. Vidare är det möjligt att en grund för uppehållsrätt upphör, men att en ny uppstår i närtid. Därmed är den registrering som aktualiseras blott en ögonblicksbild, vilken kan förändras från en dag till en annan.

Enligt utredningens förslag ska inte heller ett registreringsbevis vara begränsat i tid och som nämnts ovan får regelbundna kontroller av om uppehållsrätten består inte ske enligt rörlighetsdirektivets bestämmelser. Mot bakgrund av svårigheterna med att hålla ett register uppdaterat finns det viss risk för att uppgifterna däri inte ger en rättvisande bild avseende vilka EES-medborgare som vistas här i landet och på vilken grund. Utredningen har visserligen föreslagit att införa en bestämmelse i 3 a kap. 12 b utlänningslagen som ålägger utlänningen att meddela Migrationsverket när han eller hon lämnar Sverige. Mot bakgrund av unionsrättens bestämmelser har detta åläggande emellertid inte kunnat förenas med något vite eller annan sanktion. Migrationsverket har därför svårt att uttala sig om hur stor handlingskorrigerande effekt som detta åläggande kan förväntas få.

Härtill riskerar ett register som inte är uppdaterat att medföra att en registrering kvarstår trots att en EES-medborgare har ändrat sina levnadsomständigheter på ett sådant sätt att han eller hon inte längre har uppehållsrätt. Således kan det i registret anges att en EES-medborgare vistas i Sverige med uppehållsrätt, när uppehållsrätten i själva verket har upphört. Därför riskerar den information som finns registrerad att vara missvisande.

Informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter (utredningens avsnitt 7.5)

I utredningen noteras att flera myndigheter har tillgång till information som kan vara av relevans för frågan om en registrerad EES-medborgares uppehållsrätt.

Migrationsverket välkomnar förslaget om ett utökat informationsutbyte mellan myndigheten och flertalet andra myndigheter. Detta särskilt i frågor som rör inkomster, arbetsgivaruppgifter och andra förhållanden av betydelse för bedömningen av uppehållsrätt. Ett sådant informationsutbyte kan bidra till både snabbare och mer träffsäkra bedömningar i registreringsärenden och i närliggande ärenden inom unionsrättens område.

Förslaget innebär emellertid även att en EES-medborgare som utöver registrering också ska folkbokföra sig i Sverige kommer behöva ha kontakt med flera myndigheter, vilket kan anses medföra ett mer komplicerat myndighetsförfarande för den sökande. Även i denna del ser Migrationsverket

därför skäl att poängtera att det enligt unionsrättens bestämmelser⁴ är förbjudet att genomföra systematiska kontroller av en EES-medborgares uppehållsrätt.

Vad gäller de tekniska möjligheterna till informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter har verket förmodligen möjlighet att, i vissa fall, korrigera i redan befintliga tjänster vad gäller att dela och ta emot information. I andra fall kan det emellertid komma att krävas utveckling av ny integration. Detta eftersom Migrationsverket behöver kunna dela information på individnivå, vilket myndigheten i dagsläget saknar möjlighet till.

Avregistrering av registrerade EES-medborgare (utredningens avsnitt 7.7)

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

Migrationsverket ser positivt på att avregistrering av uppehållsrätt föreslås regleras uttryckligen i lag. Detta kan förväntas förenkla handläggningen, stärka den rättsliga tydligheten och förbättra förutsättningarna för en mer enhetlig tillämpning. Myndigheten anser emellertid att det hade varit önskvärt att även avregistrering av familjemedlemmars härledda uppehållsrätt hade reglerats uttryckligen i lag. Avsaknad av uttrycklig reglering för familjemedlemmarna riskerar att leda till rättsosäkerhet och en mindre enhetlig tillämpning.

Informationsåtgärder (utredningens avsnitt 7.8)

I syfte att få de EES-medborgare som omfattas av registreringsskyldigheten att registrera sig framför utredningen att det är nödvändigt att information om förfarandet når ut till så många som möjligt.

Migrationsverket finner det sannolikt att informationsåtgärder kan nå många av de EES-medborgare som avser att bosätta sig i Sverige och som i ett tidigt skede kommer i kontakt med Skatteverket för folkbokföring eller samordningsnummer. Däremot framstår det som oklart hur de EES-medborgare som redan är bosatta i landet, ofta sedan lång tid tillbaka, faktiskt ska nås av informationen om att de behöver registrera sin uppehållsrätt och inställa sig för identitetskontroll. Många i denna grupp är redan folkbokförda, arbetar och saknar anledning att aktivt söka information på myndigheters webbplatser.

Myndigheten anser därför att en betydande andel EES-medborgare riskerar att kvarstå som oregistrerade, trots informationsinsatser. Enbart allmän information på webbplatser bedöms inte vara tillräcklig för denna grupp. Det

⁴Se artikel. 14.2 andra stycket rörlighetsdirektivet.

torde därtill finnas svårigheter med att få fram adresser så att riktade informationsåtgärder eller andra informationsinsatser kan ske.

Uppmaning till självmant återvändande för tredjelandsmedborgare med tillstånd att vistas i annat EU-land (utredningens kapitel 8)

I utredningen föreslås att undantaget i 8 kap. 6 a § andra stycket 5 utlänningslagen om att en uppmaning inte behöver lämnas, för det fall det är sannolikt att utläningen inte skulle följa en uppmaning att frivilligt bege sig till det andra EU-landet, ska tas bort.

Migrationsverket välkomnar utredningens förslag i denna del då det är i linje med EU-domstolens praxis.⁵ Samtidigt medför emellertid omständigheten att undantaget tas bort att en uppmaning ska ske i fler av myndighetens ärenden, vilket i sig medför fler steg i handläggningen och i viss mån en risk för minskad verkställighet i vissa fall. Detta leder i sin tur till att Migrationsverket internt behöver upprätta nya riktlinjer samt ur resurssynpunkt göra nya beräkningar.

En central svårighet är att det ofta saknas tillförlitliga uppgifter om var personen befinner sig efter den första kontakten. Adressuppgifter är inte sällan bristfälliga. Det blir därmed svårt att veta om uppmaningen har följts, och i många fall kommer myndigheten att kunna agera först när personen påträffas igen i Sverige. Förslaget innebär således ett mer rättssäkert och EU-anpassat förfarande, men också ett mer administrativt tungt och reaktivt system.

Vidare efterlyser Migrationsverket klargöranden av om ändringen från att personen ska bege sig till den andra medlemsstaten "inom skälig tid" till att detta ska ske "omedelbart" är avsedd att medföra någon faktisk förändring i handläggningen eller om förändringen främst är språklig och unionsrättsligt motiverad. Om lagstiftaren avser en praktisk skärpning behöver det också framgå vilket tidsutrymme som i normalfallet avses samt hur detta ska tillämpas i verksamhet som fortfarande är beroende av postgång och andra analoga moment.

Avslutningsvis välkomnar Migrationsverket förslaget att ändra benämningen "risk för allmän ordning och säkerhet" till "risk för allmän ordning eller säkerhet" i syfte att bättre ansluta till EU-rättens terminologi. Samtidigt noteras att denna justering inte tydligt framgår av själva författningsförslaget, vilket möjligen bör korrigeras i samband med den fortsatta beredningen så att lagtext och motiv överensstämmer.

⁵ Se EU-domstolens dom i mål C-629/22 i A.L mot Migrationsverket.

Ikraftträdelsedatum och övergångsbestämmelser (utredningens kapitel 9)

Utredningen föreslår ikraftträdande den 1 januari år 2027, att EES-medborgare som redan vistas i Sverige vid ikraftträdandet ska ansöka om registrering senast den 1 juli år 2027 och bedömer att det inte finns behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Migrationsverket anser att ett ikraftträdande den 1 januari år 2027 medför ett flertal komplikationer. Bedömningen görs utifrån myndighetens förmåga att på ett hållbart sätt skala upp med en realistisk rekryteringstakt och chans att minimera undanträngningseffekterna inom andra ärendeslag. Den utökade bemanning som krävs för att hantera 32 000 nya ansökningar per år bedöms kunna vara på plats tidigast halvårsskiftet år 2027. För att härutöver kunna hantera utredningens förslag att EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige med uppehållsrätt ska omfattas av registreringskyldigheten krävs ett omfattande förändringsarbete som får stor påverkan på hela myndighetens verksamhet. Även om Migrationsverket tillförs ytterligare anslagsmedel är det högst osäkert om myndigheten kommer att ha kapacitet att hantera den ärendemängd som förslagen genererar.

Utöver att myndigheten ska handlägga ett mycket stort antal ansökningar om registrering omedelbart efter att ärendet är komplett ser Migrationsverket, som nämnts ovan, att det föreligger stora utmaningar med att ens kunna nå ut till alla de EES-medborgare som redan befinner sig här i landet med såväl information som uppmaningar om att ansöka om registrering. Mot den bakgrunden anser myndigheten att den ansökningsperiod som utredningen satt om sex månader för dessa EES-medborgare hade kunnat förlängas.

Även av andra skäl kan det finnas anledning att se över det planerade ikraftträdandedatumet. Detta eftersom det finns risk för väldigt stora kundflöden till Statens servicecenter under det första halvåret 2027. Om ikraftträdandet sker den 1 januari 2027 kommer ett mycket stort antal EES-medborgare att genomföra den identitetskontroll som behövs i handläggningen av ärendet om registrering under samma period som andra förändringar som ökar trycket på Statens servicecenter sker. Det gäller exempelvis besök kopplat till att massflyktsdirektivet antingen förlängs eller upphör i mars 2027. Andra föreslagna förändringar i regelverk kan också komma att påverka inflödet. Vidare har Statens servicecenter en hög belastning under våren med anledning av att inkomstdeklarationerna ska lämnas in vid den tidpunkten.

Hur många EES-medborgare kommer att omfattas av registreringskyldigheten? (utredningens avsnitt 10.2.5)

Enligt utredningen behövs en uppskattning av hur många EES-medborgare som kommer att omfattas av registreringskyldigheten för att konsekvenserna av förslagen ska kunna analyseras. Enligt Migrationsverkets bedömning, kan det

bli fråga om 32 000 ärenden om registrering per år. Utredningens förslag innebär även att EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige med uppehållsrätt ska omfattas av registreringskyldigheten.

I utredningen görs bedömningen att omkring 240 000–250 000 folkbokförda EES-medborgare (exklusive nordiska) och ett betydande, men osäkert, antal icke folkbokförda personer kan komma att omfattas av registreringskyldigheten. Enligt en grov uppskattning skulle det sammantaget kunna röra sig om cirka 400 000 EES-medborgare. Uppskattningen bör endast ses som en indikation på storleksordningen. Det är även relevant att beakta att det sannolikt finns ett visst mörkertal när det gäller hur många EES-medborgare som vistas i Sverige.

Migrationsverket delar utredningens bedömning avseende antal ärenden som kan komma att omfattas av registreringskyldigheten. När det gäller att uppskatta antalet EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige är det, i linje med vad utredningen beskriver, en grov beräkning. Myndigheten vill understryka att det finns viss indikation för det högsta antalet, men att det på grund av ett visst mörkertal råder en stor osäkerhet kring vad det högsta eller lägsta antalet kan tänkas vara. Det stora spannet i volymbedömningarna gör kalkylen svår att använda för faktisk styrning och planering. Mot bakgrund av detta finns en risk både för över- respektive underskattning av resursbehovet.

Konsekvenser för Migrationsverket (utredningens avsnitt 10.2.7)

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslaget medför 3 200 000–3 600 000 kronor i form av förberedande kostnader och 700 550 000–721 950 000 kronor för att hantera ansökningar om registrering i det initiala skedet för de EES-medborgare som redan vistas i Sverige. Därefter beräknas Migrationsverkets årliga kostnader uppgå till 45 950 000–47 550 000 kronor per år för handläggning av ärenden och andra löpande kostnader.

Finansiering

Utredningen föreslår att anslaget för utgiftsområde 8, anslag 1:1 ska höjas med 500 000 000 kronor för år 2027.

Utredningen gör bedömningen att förslagen sammantaget kommer att leda till stora kostnadsökningar för Migrationsverket. Den största kostnadsökningen avser hanteringen av ansökningar om registrering i det initiala skedet för de EES-medborgare som redan vistas i Sverige. Den faktiska kostnadsökningen är dock sannolikt lägre mot bakgrund av att antalet registreringskyldiga som redan befinner sig i Sverige svårligen kunnat uppskattas. Kostnaden kommer att uppstå under 2027, då bestämmelserna är föreslagna att träda i kraft.

Migrationsverket instämmer i utredningens bedömning att den största kostnadsökningen avser hanteringen av registrering för de EES-medborgare

som redan vistas i Sverige. Däremot delar inte myndigheten utredningens slutsats att den faktiska kostnaden sannolikt är lägre än den Migrationsverket har uppskattat.

Såsom konstateras i utredningen kommer ett genomförande av förslaget medföra att Migrationsverket kommer att behöva hantera ett mycket stort antal ärenden. Detta både vad gäller registrering och avregistrering av uppehållsrätt. Härtill kommer krävas informationsinsatser, it-anpassningar, rekrytering av nya medarbetare samt andra organisatoriska förändringar etcetera. Migrationsverket bedömer här till att en digitalisering av EES-ärenden skulle kunna medföra en mer effektiv handläggning. Författningsförslaget kan därför antas medföra IT-kostnader för utveckling av ett digitalt förfarande.

I betänkandet föreslås att Migrationsverket ska få ett ökat anslag om 500 000 000 kronor. Utöver kostnaden i termer av anslagsmedel finns därutöver ett antal andra faktorer som behöver vägas in. Bland annat är det inte säkert att den ärendemängd som förslaget genererar kommer att kunna hanteras inom önskvärd tid. Detta då fler faktorer än anslagets storlek påverkar hastigheten med vilken prövningskapaciteten kan ske. Bland annat ställer kravet på att ansökan om registrering ska hanteras omedelbart ett stort krav på myndighetens ärendehantering.

Mot bakgrund av det stora antalet EES-medborgare som redan vistas i Sverige bedöms förslaget medföra ett betydande behov av resursförstärkning, nyrekrytering och utbildningsinsatser för att inte riskera att balanserna inom myndighetens övriga ärendeslag ökar. Samtidigt som ett eventuellt registreringsförfarande genomförs står myndigheten dessutom inför stora utmaningar vad gäller övriga regeländringar och reformer som sker inom migrationsrättens område. Förslaget medför därför att dagens redan stora behov av flexibilitet kommer att öka ytterligare, där det krävs att utfall följs upp löpande för att identifiera trender och klarlägga behov av reviderad planering. Det är därför av stor vikt för Migrationsverket att reviderade behov enligt löpande verksamhets- och utgiftsprognoser ges gehör.

Härutöver kommer bland annat nya passläsare att behöva köpas in och hittills har det inte varit möjligt att uppskatta vad det skulle kosta att införskaffa de certifikat som krävs för att kunna läsa av andra EES-länders certifikat i passhandlingarna. Migrationsverket har däremot kunnat göra en uppdaterad uppskattning vad gäller kostnader för diverse tekniska delar som behöver utvecklas vid ett införande av registreringsförfarandet. Enligt denna är myndighetens nuvarande uppskattning av kostnader för IT/systemutveckling omkring 5 000 000 kronor. Därtill kommer en uppskattad kostnad på 1 100 000–1 500 000 kronor för materiella anläggningstillgångar (exempelvis passläsare). Det finns emellertid stora osäkerheter kring vilken utveckling som kommer att krävas och myndigheten kommer att behöva återkomma med uppdaterade beräkningar gällande kostnader för dessa.

Vad gäller hanteringen av ansökningar från EES-medborgare som inte redan i dagsläget befinner sig i Sverige har utredningen bedömt att Migrationsverkets kostnader för förberedelser inför registreringsförfarandet samt för löpande handläggning av registrering ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. Utredningen gör härtill bedömningen att frågan om utfärdande av registreringsbevis inte förväntas vara särskilt komplicerad eller tidkrävande, då den påminner om prövningen gällande uppehållskort samt då Migrationsverket har erfarenhet av att handlägga liknande migrationsrättsliga ärenden. Utredningen anser att implementeringen kan ske utan större svårigheter och att behovet av nya rutiner och omfattande utbildningsinsatser begränsas.

Migrationsverket delar inte utredningens bedömning i den delen, utan anser att det krävs ett ökat anslag även för att hantera det årliga inflödet av ärenden. Kostnaden beräknas uppgå till 47 680 000 kronor per år för handläggning av ärenden och andra löpande kostnader för att kunna skala upp verksamheten och rekrytera den arbetskraft som behövs. Införandet av ett nytt registreringsförfarande för EES-medborgare innebär såväl nya handläggningsmoment som en betydande administrativ belastning för Migrationsverkets del. Även om prövningen inför registrering generellt sett inte förväntas vara av komplicerad natur är det trots allt en gedigen prövning av de sökandes uppehållsrätt här i landet som ska ske, samtidigt som en del ärenden kommer att kräva mer fördjupade handläggningsåtgärder. Vidare ska beslut meddelas omedelbart efter att ärendet ifråga är komplett, vilket ställer stora effektivitetskrav på handläggningen.

Undanträngningseffekter hos Migrationsverket

Utredningen bedömer att det är svårt att beräkna resurser, vilket innebär att det finns risk för att Migrationsverkets verksamhet inte kan dimensioneras för att hantera ett sådant stort inflöde av ansökningar som förslaget riskerar att medföra.

Även om myndigheten får ett ökat anslag för att kunna hantera den anhopning av ärenden som förväntas uppstå i det inledande skedet, ser Migrationsverket en viss risk för att myndigheten inte lyckas dimensionera verksamheten i den mån som förslaget kräver. Exempelvis skulle det kunna bli svårt att rekrytera den arbetskraft som behövs för att hantera en osedvanligt stor och temporär ärendetillströmning.

Eftersom Migrationsverket enligt förslaget behöver hantera registreringsansökningarna omedelbart efter att det har konstaterats att förutsättningarna för registrering är uppfyllda kommer den aktuella ärendekategorin att bli en av myndighetens högst prioriterade. Med den anhopning av ärenden som riskerar att uppstå i det inledande skedet av registreringsförfarandet finns stor risk för att personal som vanligtvis handlägger andra ärendeslag kan komma att tas i anspråk för hantering av

ärenden gällande registrering av EES-medborgare. Detta kan komma att påverka både Migrationsverkets verksamhet och i förlängningen enskilda som kommer att få vänta längre för att få sin ansökan om exempelvis uppehållstillstånd hanterad. Balanserna inom myndighetens andra ärendekategorier riskerar således att öka markant.

Migrationsverkets slutsats är att de förändringar som föreslås, framförallt vad gäller registrering av de EES-medborgare som befinner sig i Sverige, kommer att få svåröverskådliga konsekvenser för Migrationsverkets verksamhet, varför det svårligen kan motiveras att de ska genomföras inom den snäva tidsram som föreslås.

Vidare är det värt att notera att det finns ett tydligt samverkansberoende till Statens servicecenter, Skatteverket och Polismyndigheten. Om någon del av kedjan överbelastas riskerar hela flödet att fördröjas.

Konsekvenser i form av undanträngningseffekter (utredningens avsnitt 10.2.14)

Utredningen framför att med den anhopning av ärenden som kan uppstå i det inledande skedet av registreringsförfarandet följer risken för att en undanträngningseffekt uppstår genom en överbelastning av Statens servicecenter.

Om utredningens förslag går igenom kommer Migrationsverkets biometristationer på Statens servicecenter att behöva användas för identitetskontrollerna. I och med det kommer myndigheten att behöva utöka antalet biometristationer. Det kommer att innebära utmaningar kopplat till såväl leveranser av stationerna som anpassningen av lokalerna på Statens servicecenter.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av den rättsliga experten Johanna Lundahl. I den slutliga handläggningen har även tf. rättschefen Helene Sjövall och enhetschefen för migrationsrättsenhet 2, Susanna Fonsell, deltagit.

Maria Mindhammar