



Enheten för EU:s inre marknad
Karla Wixe

YTTRANDE
2026-06-03 Dnr 2026/00657-5

Finansdepartementet

Kommerskollegiums yttrande över SOU 2026:9 Registrering av EES-medborgare

Er referens dnr Fi2026/00255.

Sammanfattning

Kommerskollegium konstaterar att flera av utredningens förslag rymms inom det handlingsutrymme som följer av EU-rätten och rörlighetsdirektivet¹. Även om förslagen i sig inte syftar till att begränsa den fria rörligheten, aktualiseras viktiga frågor om proportionalitet och hur administrativa krav kan leda till ytterligare hinder mot den fria rörligheten på EU:s inre marknad.

Kommerskollegium vill särskilt lyfta den del av förslaget som innebär att ett stort antal EES-medborgare som redan lagligen befinner sig i Sverige genom förslaget åläggs ytterligare registrering och prövning av sin uppehållsrätt, om införandet av registreringskyldighet för EES-medborgare blir verklighet.

Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Generella synpunkter

Kommerskollegium vill inledningsvis understryka vikten av att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt EU-rätten och är lojal mot den inre marknadens regler och efterlevnaden av desamma. Inom ramen för EU-samarbetet är Sverige en aktiv aktör för att minska regelbördan och förenkla EU:s regelverk till gagn för såväl privatpersoner som företag. För att uppnå en integrerad inre marknad som företag och

¹ Direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier

privatpersoner fullt ut kan dra nytta av är enklare regler för att röra sig mellan EU:s medlemsstater en grundläggande förutsättning.

Kollegiet konstaterar att det svenska regelverket kring uppehållsrätt och folkbokföring är komplext, och inte minst för personer som flyttar till Sverige av olika skäl, kan det vara svårt att få grepp om vad som gäller och vilket förfarande som ger tillträde till olika rättigheter.² Genom att återinföra en registreringsskyldighet för vissa EES-medborgare läggs ytterligare ett lager av administrativa förfaranden till detta system.

Mot denna bakgrund anser Kommerskollegium att ett eventuellt registreringssystem bör utformas så enkelt som möjligt och att kontrollåtgärder begränsas till situationer där det finns konkreta och individuella skäl för kontroll.

Nedan följer nedslag i några av de aspekter som kollegiet vill lyfta särskilt i ljuset av vårt uppdrag att verka för fri rörlighet på den inre marknaden och efterlevnad av det EU-rättsliga regelverket.

Allmänt om EU-rätten och den fria rörligheten

Utredningen föreslår att ett särskilt registreringsförfarande för EES-medborgare med uppehållsrätt och som vistas mer än tre månader i Sverige ska återinföras i svensk rätt. Syftet med det förslaget är att svenska myndigheter ska få bättre kännedom om vilka EES-medborgare som vistas i landet och med vilken rätt.

Genom EU:s fördrag är alla som är medborgare i en av EU:s medlemsstater också unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet är i sig grunden för alla unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.³ Unionsmedborgare kan alltså, bland annat i förhållande till fri rörlighet, grunda rättigheter direkt på fördragets regler.

Rörlighetsdirektivet (2004/38/EU) är den centrala sekundärrättsakten i förhållande till den fria rörligheten för personer och de begränsningar som kan uppställas. EU-domstolens praxis kring rörlighetsdirektivet finns sammanfattad i EU-kommissionens vägledning om rätten till fri rörlighet.⁴ Den mer praktiska utgångspunkten för rörlighetsdirektivet är att unionsmedborgare ska kunna röra sig mellan medlemsstaterna på ett liknande sätt som hur man rör sig, byter bostad och söker arbete i den egna medlemsstaten.

Det är enligt rörlighetsdirektivets artikel 8 möjligt för medlemsstaterna att införa krav på registrering vid uppehåll som överstiger tre månader. I enlighet med EU-domstolens tolkning och kommissionens resonemang när rörlighetsdirektivet infördes

² Exempelvis gäller olika regler för att kunna ansöka om socialförsäkringstillhörighet, folkbokföring, uppehållskort och nu även registrering av uppehållsrätt.

³ Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt, (FEUF) artikel 21.

⁴ Kommissionens tillkännagivande Vägledning om rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjer C (2023) 1392 slutlig, ([C_202301392SV.000101.fmx.xml](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32023I1392)).

är inte själva registreringshandlingen i sig ett krav för vistelse, utan utgör snarare ett formellt bevis på en redan existerande rättighet.⁵

Kommerskollegium ifrågasätter inte att det i enlighet med EU-rätten är möjligt att införa en registreringskyldighet för EU-medborgare inom ramen för rörlighetsdirektivet. Däremot vill vi framföra ett antal synpunkter baserade på de begränsningar som en sådan skyldighet skulle medföra och den proportionalitetsbedömning som bör göras i ljuset av EU-rätten.

Registrering och systematiska kontroller

Genom förslaget föreslås att ett särskilt registreringsförfarande för EES-medborgare med uppehållsrätt och som vistas mer än tre månader i Sverige ska införas i svensk rätt genom ändring av 3 a kap. 10 § utlänningslagen (2005:716). För dessa ska registrering ske senast tre månader efter ankomst till Sverige. Syftet med förslaget är att svenska myndigheter ska få bättre kännedom om vilka EES-medborgare som vistas i landet och med vilken rätt.

Föreslaget innebär att även EES-medborgare som redan lagligen vistas i Sverige ska omfattas av registreringskyldigheten, om de inte omfattas av något av undantagen (bl.a. undantas nordiska medborgare, EES-medborgare som har fått ett intyg om permanent uppehållsrätt eller är arbetssökande). För EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige, ska skyldigheten att registrera sig inträda sex månader efter att lagändringarna träder ikraft.

I utredningen konstateras att eftersom registreringsförfarandets syfte inte är att reglera tillströmningen av EES-medborgare, bedöms det inte ha en negativ inverkan på den fria rörligheten.⁶

I utredningen görs antagandet att omkring 400 000 EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige kommer att omfattas av denna registreringskyldighet. Det ska jämföras med att det antal EES-medborgare som enligt utredningens uppskattning därefter förväntas bli registreringskyldiga uppgår till cirka 32 000 varje år.

Rörlighetsdirektivet möjliggör mycket riktigt för medlemsstater att införa registrering som en administrativ åtgärd för vistelser över tre månader. När det gäller möjligheten att kontrollera att uppehållsrätten fortsatt gäller, får sådan kontroll - enligt rörlighetsdirektivets artikel 14.2 andra stycket – *endast* ske i särskilda fall då det finns rimliga tvivel på om en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven på exempelvis uppehållsrätt. Den kontrollen ska enligt direktivet inte genomföras systematiskt.

Bland utredningens förslag väcker särskilt förslaget om registrering av de som redan befinner sig i Sverige enligt Kommerskollegiums mening såväl frågan om vad som

⁵ Se EU-kommissionens vägledning, kapitel 5.3, 5.5 och 12.1.

⁶ SOU 2026:9, avsnitt 10.2.3.

kan anses utgöra en systematisk kontroll, som innebörden av unionsrättsliga principer om rättssäkerhet, berättigade förväntningar och proportionalitet. Även om ett antal av dessa individer befinner sig i Sverige utan att ha uppehållsrätt, kan det ifrågasättas om det är en proportionerlig åtgärd att avkräva denna stora grupp registreringskyldighet, inte minst när dessa personer många gånger redan finns registrerade i såväl folkbokföringen som i de register som reglerar uppehållsrätt (exempelvis vid ansökan om utfärdande om Skatteverkets identitetskort med kontroll av biometriskt data av EES-medborgare). För det stora flertalet kan det enligt kollegiets bedömning inte anses finnas rimliga tvivel om uppehållsrätt som motiverar registrering, då syftet med utredningens förslag är att kontrollera vilka som vistas här, och med vilken rätt.

Även om skyldigheten för de EES-medborgare som redan befinner sig här att registrera sig formellt sett inte är retroaktiv, innebär registreringskravet en ytterligare belastning. Enligt vår mening har förenligheten inte bara med artikel 14.2 i rörlighetsdirektivet, utan även med de unionsrättsliga principerna om rättssäkerhet, proportionalitet och berättigade förväntningar inte analyserats fullt ut. En fördjupad analys om förenligheten med primär- och sekundärrätt och en bedömning om ifall syftet- i relation till EES-medborgare som redan finns i Sverige- hade kunnat uppnås genom mindre ingripande åtgärder än krav på registreringskyldighet hade varit önskvärt.

Undantag från registreringskyldighet – nordiska medborgare

Den nordiska samarbetsordningen om fri rörlighet mellan de nordiska länderna är väl etablerad, går långt tillbaka i tiden och utgör en accepterad lösning. Även om det nu föreslagna undantaget innebär en administrativ förenkling för vissa grupper- inklusive de nordiska medborgarna- utgör det i sig inte en begränsning av andra EES-medborgares rätt till fri rörlighet. Mot bakgrund av diskrimineringsförbudet i artikel 18 FEUF och proportionalitets- och likabehandlingsprinciperna, inom den inre marknaden är det viktigt att det är tydligt att det är däri skillnaden finns.

Ändring av uppehållsrätt och avregistrering

Kollegiet noterar att utredningen inte föreslår införandet av något krav på att rapportera in när grunden för uppehållsrätt ändras, annat än när vistelsen i Sverige avslutas. Det är enligt vår mening bra- samtidigt är en förutsättning för att syftet med registret ska uppnås att det innehåller korrekta uppgifter (inte minst i förhållande till dataskyddsregler). Även på den punkten är det därför avgörande för förslagets förenlighet med EU:s primär- och sekundärrätt att det inte genomförs kontroller av registret som kan anses som systematiska. I detta sammanhang noterar vi även förslaget att i 7 kap. utlänningsförordningen (2006:97), införa en underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och Skatteverket att underrätta Migrationsverket om de får kännedom om att en EES-medborgare som ska registrera sig, inte har gjort det. Kommerskollegium anser att det behöver utredas närmare hur det ska kunna undvikas att underrättelseskyldighet i praktiken inte leder till en

systematisk kontroll av uppehållsrätten, i strid med rörlighetsdirektivet och bakomliggande primärrätt.

När det gäller undantagen från vilka som ska avkrävas registrering vill Kommerskollegium påpeka att det för den undantagna gruppen arbets sökande i praktiken kan uppstå svårigheter i att veta när registrering ska ske: dessa ska registrera sig när de övergår till att uppfylla en grund för uppehållsrätt (exempelvis vid övergång till arbetstagare, eller till student), under förutsättning att den tidigare arbets sökande har vistats i landet i över tre månader vid den tidpunkten. Enligt vår mening är detta en otydlig bestämmelse som öppnar upp för tolkningar av när kravet att registrera sig egentligen infaller, vilket bör beaktas inte minst i relation till de sanktioner som kan åläggas vid underlåtenhet att registrera sig.

Enligt förslaget införs en ny bestämmelse om avregistrering av registrerade EES-medborgare i 3 a kap. 10 a § utlänningslagen. En sådan bestämmelse bedöms inte som sådan stå i strid med rörlighetsdirektivet. Alla materiella skyddsklausuler och rättssäkerhetsgarantier som uppställs i rörlighetsdirektivet gäller även för avslagsbeslut, vilket bl.a. innebär att de ska motiveras och kunna överklagas.⁷ Vi delar därför utredarens bedömning att såväl beslut om att inte registrera en EES-medborgares uppehållsrätt som beslut om att avregistrera en EES-medborgare begränsar den fria rörligheten, och tillstyrker att dessa beslut ska kunna överklagas.

Sanktioner

Rörlighetsdirektivet uppställer i artikel 8.2 en möjlighet för medlemsstaterna att ålägga den som underlåter att uppfylla registreringskyldigheten sanktioner. Kommerskollegium noterar att utredningen har försökt begränsa kontrollsystemet i ljuset av rörlighetsdirektivets förbud mot systematiska kontroller och därför enbart föreslår vite som sanktion. Vi vill dock framhålla vikten av att kontrollåtgärder och informationsutbyte inte i praktiken leder till systematiska kontroller av unionsmedborgare eller skapar osäkerhet kring rätten till fri rörlighet. I utredningen görs jämförelsen med vite som utgår vid underlåtenhet att folkbokföra sig – återigen, i relation till de EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige uppkommer frågan om det är proportionerligt, och i förlängningen om det är förenligt med EU-rätten, att de ska kunna beläggas med vite om de underlåter registrering. Mot den bakgrunden går det att ifrågasätta att beslutet om vite inte ska kunna överklagas.

Samordningsnummer

I utredningen föreslås att EES-medborgare som inte redan är folkbokförda eller har ett samordningsnummer ska tilldelas ett samordningsnummer i samband med registrering. Ändringen görs i 3 § i förordning (2023:363) om samordningsnummer, och innebär - som Kommerskollegium förstår förslaget - att såväl vanligt samordningsnummer som samordningsnummer med styrkt identitet kan komma ifråga. Kommerskollegium bedömer att det är ett bra förslag att de som registreras

⁷ EU-kommissionens vägledning, C (2023)1392 slutlig, avsnitt 2.2.3 ([C_202301392SV.000101_fm1.xml](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32023D1392_000101_fm1))

tilldelas ett samordningsnummer, och utgår från att samordningsnummer med styrkt identitet är det som i första hand ska tilldelas. Ett samordningsnummer, särskilt med styrkt identitet, kan underlätta kontakter med myndigheter, arbetsgivare och andra aktörer samt minska risken för identitetsförväxlingar. Förslaget kan därmed bidra till en mer välfungerande rörlighet på den inre marknaden för de EES-medborgare som tilldelas ett samordningsnummer.

Utlämnande av handlingar

Om registreringsförfarandet införs kommer det att innebära ett nytt register, med en stor mängd personuppgifter. Frågan uppstår därmed om hur uppgifter ur registret ska kunna lämnas ut. I förhållande till frågan om dataskydd och utlämnande av handlingar ser vi risker med att uppgifter kan begäras och lämnas ut till allmänhet och andra myndigheter. Inte minst är det viktigt att tillgången till registret inte används på ett sätt som kan utgöra systematiska kontroller enligt rörlighetsdirektivet. Ett förtydligande kring de praktiska effekterna av resonemanget om utlämning av handlingar i enlighet med nationell rätt kontra rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen är därför önskvärt.⁸

Alternativa lösningar

Med utgångspunkt i att den fria rörligheten ska främjas och inte begränsas ser Kommerskollegium ett stort behov av att de alternativa lösningar som berörs i utredningen utreds i större utsträckning för att med säkerhet kunna avgöra om syftet inte kan uppnås på andra sätt.

En närvaroregistrering enligt artikel 5.5 i rörlighetsdirektivet skulle, enligt utredningen, innebära ett enklare förfarande och en minskad administrativ börda för såväl behörig myndighet som EES-medborgaren och kunna handla om att den enskilde anmäler sig till behörig myndighet och visar upp ett giltigt pass eller identitetskort. Möjligheten till att införa en skyldighet till närvaroregistrering hade enligt kollegiets mening varit att föredra.

I utredningen övervägs digital identitetskontroll på distans som ett möjligt sätt till identitetskontroll.⁹ Denna möjlighet avvisas dock bl.a. då utredaren konstaterar att de *”tekniska lösningar som i dag är under framtagande, såsom statliga e-legitimationer och elektroniska plånböcker inte kommer att kunna tas i bruk inom en överskådlig framtid”*. Kommerskollegium noterar att av de strukturella problem som identifieras bl.a. inom ramen för Solvit är att e-identificeringar utfärdade av andra EU-medlemsstater inte fungerar för svenska myndigheters e-tjänster då dessa ofta kopplas mot ett svenskt personnummer.¹⁰ Sverige planerar att införa en statlig e-legitimation som ska fungera inom eIDAS2/EUDI-ramverket, och där planen är att det ska börja gälla den 1 december 2026. Det hade, ur Kommerskollegiums perspektiv, varit

⁸ SOU 2026:9, avsnitt 3.5.6.

⁹ SOU 2029:9, avsnitt 5.5.2.

¹⁰ Problem kopplade till digitalisering och e-förfaranden, Kommerskollegiums dnr. Dnr 2026/00657-5

önskvärt att efterlevnaden av dessa regler hade prioriterats i syfte att underlätta inte bara det nu föreslagna förfarandet med registrering av EES-medborgare, utan även en rad andra processer som i dagsläget försvårar för unionsmedborgare som lever och verkar i Sverige. Kommerskollegium anser att man snarare borde arbeta för att de tekniska lösningarna ska komma på plats så fort som möjligt, då det hade underlättat det nu föreslagna förfarandet samt är nödvändiga inom ramen för Sveriges skyldighet inom eIDAS förordningen.

Konsekvenser för Kommerskollegium- SOLVIT

Vi noterar att Kommerskollegium inte nämns bland de myndigheter som förslagen bedöms få konsekvenser för.¹¹

Kommerskollegium är av uppfattningen att förslaget kommer att få märkbara konsekvenser även för vår verksamhet. Inom ramen för EU-samarbetet finns SOLVIT¹², som är ett nätverk inom EU och EES som hjälper privatpersoner och företag när de stöter på problem med myndigheter i ett annat medlemsland, exempelvis när regler om den fria rörligheten inte tillämpas korrekt. Arbetet syftar till att hitta pragmatiska och snabba lösningar inom ramen för EU-rätten, utan att ärendena behöver drivas rättsligt. Det svenska SOLVIT-centret finns på Kommerskollegium.¹³

Ett normalt år handlägger SOLVIT Sverige cirka 300 ärenden, av vilka en majoritet rör frågor inom ramen för den verksamhet som bedrivs av myndigheter som ofta kommer i kontakt med EES-medborgare, så som Migrationsverket, Skatteverket eller Försäkringskassan. Verksamheten är beroende av ett välfungerande samarbete med andra svenska myndigheter. För att Sverige ska kunna hantera ärenden effektivt och leva upp till de krav som gäller inom nätverket krävs att berörda myndigheter kan bidra med underlag, bedömningar och beslut skyndsamt och med god tillgänglighet. När informationsutbyte och handläggning fungerar smidigt stärks både rättssäkerheten för enskilda och Sveriges möjligheter att uppfylla sina åtaganden inom ramen för EU-rätten och för en väl fungerande inre marknad.

Utredningens uppskattning om cirka 32 000 nya registreringar årligen och- under de första sex månaderna efter att lagförslaget har trätt i kraft - registrering av omkring 400 000 EES-medborgare som redan befinner sig i Sverige innebär en inte oansenlig ökning av antalet ärenden. Detta kommer att medföra en ökad belastning på ett flertal myndigheter, med undanträngningseffekter som följd. Kommerskollegium bedömer att detta på sikt kommer att leda till en ökad ärendetillströmning även till SOLVIT, och därmed för Kommerskollegium som myndighet.

¹¹ SOU 2026:9, avsnitt 10.2.11.

¹² [Solvit löser dina problem i EU | Kommerskollegium](#).

¹³ 5 § förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

Övrigt

I utredningen anges att när förfarandet med registrering av EES-medborgare togs bort, ansåg två av remissinstanserna – Kommerskollegium och Migrationsverket – att detta skulle medföra vissa nackdelar.¹⁴ Av vårt yttrande framgår att Kommerskollegium överlag välkomnade de föreslagna ändringarna, såväl som ambitionen att verka för en mindre snäv implementering av rörlighetsdirektivet och anförde att de föreslagna ändringarna skulle leda till en tillämpning av reglerna som ligger bättre i linje med rörlighetsdirektivet samt fördragets regler om fri rörlighet.¹⁵ De synpunkter som gjordes då gällde specifikt de olika tolkningarna av begreppet uppehållsrätt, och går inte att läsa som att Kommerskollegium var emot att registreringsförfarandet skulle avskaffas.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Christofer Berg efter föredragning av utredaren Karla Wixe. I den slutliga handläggningen har deltagit utredarna Moa Näsström och Waltraud Heinrich.

Christofer Berg
Enhetschef

Karla Wixe
Utredare

¹⁴ SOU 2026: 9, avsnitt 5.2.3.

¹⁵ Kommerskollegiums svar Remiss av Ds 2012:60 Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande, dnr 4.1.1-2013/00015-2.