

YTTRANDE

Sieps Dnr 25/0026
Stockholm den 2026-06-09

Finansdepartementet
Diariennr: Fi2026/00255

Remissvar SOU 2026:9 Registrering av EES-medborgare

Sammanfattning

Sieps avstyrker förslaget om att återinföra ett registreringsförfarande för EES-medborgare. De skäl som anges i utredningen bedöms inte vara tillräckliga för att motivera ett återinförande. Mot bakgrund av de konsekvenser som förslaget kan medföra ifrågasätter Sieps om åtgärden är proportionerlig i förhållande till sitt syfte. Därutöver kan det ifrågasättas om ett dubbelt registreringsförfarande, hos Migrationsverket för uppehållsrätt och hos Skatteverket för folkbokföring, helt överensstämmer med EU-rätten och den långtgående rätten till fri rörlighet som stadgas i EU-fördragen och EU:s rättighetsstadga. Sieps anser att det förslag om att ett vitesföreläggande inte ska kunna överklagas är ofullständigt utrett särskilt vid beaktandet av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Sieps menar därtill att förslaget om kontroll av registrering som är förenat med ett lågt beviskrav kan vara oförenligt med EU-rätten. Slutligen, anser Sieps att utredningens komparativa utblick är bristfällig.

I följande framställning diskuteras först motiven bakom förslaget, därefter förslagets konsekvenser i förhållande till dess syfte, sedan förslagets förenlighet med EU-rätten och slutligen diskuteras utredningens komparativa utblick.

1. Motiven bakom förslaget

När Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) genomfördes i Sverige infördes ett registreringsförfarande för EES-medborgare. År 2014 togs det bort, bland

annat med argumentet att det inte fyllde något större behov. Utredningen föreslår nu att ett registreringsförfarande återinförs, men utredningen innehåller ingen närmare information om, eller analys av, eventuella kvantitativa eller kvalitativa förändringar som inträffat sedan borttagandet år 2014 och som skulle kunna motivera en förändrad syn på behovet av ett registreringsförfarande. Utredningen anger bara att det är tänkbart att behovet av registrering ser annorlunda ut i dag. Nedan diskuteras de motiv som återges i utredningen.

1.1 Förändrade migrationsmönster

I utredningens konsekvensanalys konstateras att migrationsmönstren inom EU har förändrats sedan registreringsförfarandet avskaffades och att rörligheten av arbetskraft inom EU har utvecklats över åren. Någon konkret beskrivning av förändringen eller utvecklingen ges däremot inte.

Enligt Eurostat har antalet människor som invandrade till Sverige och som innan flytten var bosatta i ett annat EU-land varierat mellan runt 26 000 och 37 000 per år under perioden 2015–2024. Den lägsta noteringen nåddes under pandemiåret 2020 och den högsta direkt efter pandemin. 2024 var antalet runt 32 000, något lägre än 2015 (34 000).¹ Generellt tyder statistiken därmed på en relativ stabil nivå under den gångna 10-årsperioden och varken på några stora förändringar eller en utveckling.

1.2 Bättre kontroll

Förslaget om återinförd registreringsskyldighet motiveras i huvudsak av behovet att skapa bättre kontroll över vilka personer som befinner sig i Sverige och på vilken rättslig grund de uppehåller sig. Svenska myndigheter ska få bättre kännedom om och kunna kontrollera EES-medborgares vistelse och uppehållsrätt i landet i större utsträckning, främst när det gäller personer som inte stannar tillräckligt länge för att bli folkbokförda.

Sieps bedömer dock att kontrollen över EES-medborgares vistelser i Sverige bara delvis kan ökas genom återinförd registreringsförfarande. Enligt kodexen om Schengengränserna ska ingen gränskontroll ske av personer vid passage av de inre gränserna mellan unionens medlemsstater.² De inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.³ Även om inre gränskontroller får återinföras på tillfällig basis i vissa situationer, vilket Sverige har valt att göra, innebär dessa regler att det är omöjligt för myndigheter att ha fullständig kännedom om eller kontroll över vilka som befinner sig i landet vid en given tidpunkt och hur länge de då har vistats i Sverige. På grund av de öppna gränserna och den fria rörligheten inom EU är det i många fall svårt för myndigheter att motbevisa information om när en person har rest in. En återinförd registreringsskyldighet för en del av alla de EES-medborgare som reser in i Sverige kan inte ändra på detta. Därtill ska det föreligga en presumtion att villkoren i

¹ Eurostat, Immigration by broad group of country of previous residence, senast uppdaterad 30 mars 2026, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_imm12prv/default/table?lang=en&category=migr.migr_cit.migr_immi.

² Artikel 1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

³ Ibid, artikel 22.

artikel 6 rörlighetsdirektivet om uppehållsrätt i tre månader är uppfyllda. Detta diskuteras mer utförligt under avsnitt 3.3 i detta remissvar.

1.3 Statistik att kunna följa invandring

Förslaget om återinförd registrering motiveras också med argumentet att det skulle bidra till att ”statistiskt kunna följa invandringen till Sverige från andra EU-länder”. Invandring mäts dock enligt svenska, europeiska och internationella definitioner och rutiner med hjälp av data från folkbokföringen eller, om en folkbokföring inte finns, andra lämpliga källor (exempelvis folkräkning) som möjliggör mätningar utifrån invandringsbegreppets definition. Begreppet invandring definieras av Statistiska Centralbyrån som en ”varaktig flyttning till Sverige från ett annat land” och ”som registreras i folkbokföringen”.⁴ EU definierar det som invandring när ”en person stadigvarande bosätter sig på en medlemsstats territorium under en period som är, eller förväntas vara, minst tolv månader, och tidigare har varit stadigvarande bosatt i en annan medlemsstat eller ett tredjeland”.⁵ Ett återinfört registreringsförfarande kan därmed inte mäta invandringen utan avser i stället antalet personer som registrerar sin uppehållsrätt.

1.4 Målet att åstadkomma en ”ansvarsfull, stram och hållbar migrationspolitik”

Utredningens förslag att återinföra ett registreringsförfarande kopplas till målet att åstadkomma en ”ansvarsfull, stram och hållbar migrationspolitik” i Sverige (s. 124). Detta migrationspolitiska mål ska ställas mot artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) som stadgar att varje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium. Denna rättighet kommer även till uttryck i artikel 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det kan därför ifrågasättas om unionens fria rörlighet kan vara föremål för migrationspolitiska överväganden i Sverige eftersom EES-medborgares fria rörlighet som fastställs av fördragen står över nationell rätt och nationella migrationspolitiska mål.

2. Förslagets konsekvenser i förhållande till förslagets syfte

I utredningens konsekvensanalys anges att en återinförd registreringsskyldighet skulle beröra många individer, uppskattningsvis runt 32 000 per år. Det skulle dessutom omfatta runt 400 000 personer som redan befinner sig i Sverige varav en stor andel redan är folkbokförda. Konsekvensanalysen tyder på att ett återinfört registreringsförfarande skulle innebära ökade administrativa förfaranden hos Migrationsverket och därmed ökade kostnader.

Utifrån dessa utgångspunkter kan det ifrågasättas om förslaget är proportionerligt i förhållande till dess syfte. Som visats ovan framstår nyttan med förslaget vad som avser kontroll och insamling av statistik som begränsad. Samtidigt skulle ett återinfört registreringsförfarande medföra en ökad administrativ börda för ett stort antal

⁴ Statistiska centralbyrån, Invandring till Sverige, <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige/>.

⁵ Artikel 2 (1) (b) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 862/2007 av den 11 juli 2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd.

individer, kostnaderna för samhället skulle bli höga på grund av ett utökat uppdrag till Migrationsverket och fler juridiska tolkningsfrågor skulle aktualiseras tillsammans med fler migrationsrättsliga tvister.

3. Förslagets förenlighet med EU-rätten

Sieps anser att förslagen saknar en gedigen EU-rättslig utredning. Skälen för detta redovisas här nedan.

3.1 Angående de dubbla registreringsförfarandena

Utredningen gör bedömningen att ett återinförande av registreringsskyldigheten för EES-medborgare kommer att innebära att många av dessa behöver inställa sig hos två olika myndigheter för registrering: dels hos Migrationsverket för identitetskontroll och registrering av uppehållsrätt, dels hos Skatteverket för folkbokföring samt för att erhålla samordningsnummer. Utredningen anför vidare att dessa dubbla administrativa förfaranden är förenliga med EU-rätten, särskilt rörlighetsdirektivet.

Denna bedömning står dock i kontrast till tidigare förarbeten, såsom SOU 2009:75 *Folkbokföringen* (se särskilt s. 150–151) och prop. 2013/14:81 *Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande* (se särskilt s. 17). I dessa konstateras att ett system med två separata registreringsförfaranden inte är förenligt med EU-rätten, en slutsats som även uppmärksammas i den nu aktuella utredningen.

Den aktuella utredningen grundar det nya ställningstagandet på en analys av två överträdelseärenden som kommissionen drivit mot Sverige med anledning av den svenska implementeringen av rörlighetsdirektivet. Någon ytterligare EU-rättslig utredning gällande de dubbla administrativa förfaranden görs inte. Utredningen innehåller inte heller någon systematisk genomgång gällande rättspraxis från EU-domstolen eller andra EU-länder.

Sieps vill tillägga att den rättsliga frågan om dubbla administrativa förfaranden med registrering av uppehållsrätt respektive folkbokföring och deras förenlighet med EU-rätten är oprövad. Det finns argument som talar såväl för som emot lagligheten av en sådan ordning.

Som utredningen konstaterar reglerar artikel 7 i rörlighetsdirektivet de förutsättningar som krävs för att EES-medborgare ska erhålla uppehållsrätt för vistelser som överstiger tre månader, medan artikel 8 anger vilka administrativa formaliteter medlemsstaterna får uppställa inom ramen för ett registreringsförfarande.

Sieps vill understryka att det endast är dessa krav som får uppställas vid registrering av uppehållsrätt. Medlemsstaterna får inte införa ytterligare villkor. Detta innebär att folkbokföring aldrig kan göras till ett krav för att erkänna en persons uppehållsrätt i landet. Av detta följer även att en EES-medborgare inte kan utvisas enbart på den grunden att personen har underlåtit att folkbokföra sig.

Det bör vidare framhållas att EU-domstolen i ett flertal avgöranden har fastslagit att utvisning, inreseförbud eller upphävande av uppehållsrätt enbart på grund av att en person inte har uppfyllt administrativa formaliteter utgör oproportionerliga

sanktioner.⁶ Domstolen har därutöver klargjort att rätten till bosättning och arbete inte är beroende av att de formella krav som anges i rörlighetsdirektivet uppfylls från början.⁷

Ett argument för att dubbla administrativa förfaranden skulle kunna anses förenliga med EU-rätten är att folkbokföring enligt förslaget inte utgör ett krav enligt utlänningslagen för att registrera en uppehållsrätt. Med andra ord är folkbokföring inte en förutsättning för själva registreringen av uppehållsrätten.

Som utredningen också framhåller föreskriver artikel 8.2 i rörlighetsdirektivet att registreringsbevis ska utfärdas omedelbart. Europeiska kommissionen har i sin vägledning om rätten till fri rörlighet uttalat att om ett registreringsbevis inte kan utfärdas samma dag, bör detta ske inom 7–10 dagar.⁸ Mot denna bakgrund måste det administrativa förfarandet för registrering av uppehållsrätt vara skyndsamt och får inte göras beroende av ett eventuellt folkbokföringsförfarande hos Skatteverket.

Det finns emellertid även argument som talar emot att dubbla administrativa förfaranden är förenliga med EU-rätten. Den fria rörligheten utgör en av EU-samarbetets grundläggande principer. Nationell rätt måste därför alltid tillämpas med respekt för denna frihet, även när lagstiftningen formellt sett faller utanför EU-rättens direkta tillämpningsområde. Detta följer av EU-domstolens praxis avseende den fria rörligheten.⁹ EU-domstolen har dessutom fastslagit att rörlighetsdirektivet syftar till att underlätta utövandet av och dessutom stärka den rättighet som följer av artikel 21.1 FEUF. Mot denna bakgrund har domstolen understrukit att rätten till den fria rörligheten som direktivet skyddar inte får tolkas restriktivt.¹⁰

I SOU 2009:75 om folkbokföringslagens förhållande till EG-rätten framhålls otvetydigt att registrering av uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet har av kommissionen jämförts med nationella krav på inskrivning i folkbokföringsregister. Utredningen fastslår följande: ”Registreringen enligt rörlighetsdirektivet jämförs av kommissionen med nationella krav på att låta skriva in sig i ett nationellt folkbokföringsregister.”¹¹

Som tidigare har understrukits i vårt remissvar är det inte tillåtet att införa fler nationella regler eller förfaranden för registrering än vad som föreskrivs i artikel 8 i rörlighetsdirektivet. Det framstår därför inte som osannolikt att ett system med dubbla förfaranden, både hos Migrationsverket för uppehållsrätt och hos Skatteverket för folkbokföring, kan innebära en inskränkning i den fria rörlighet som artikel 21.1 FEUF och rörlighetsdirektivet är avsedda att skydda. Speciellt med anledning av att folkbokföringen kan likställas med de krav som uppställs i artikel 8 i rörlighetsdirektivet.

Sammantaget visar denna kortfattade framställning på en stark och grundläggande rättighet för EES-medborgare att röra sig fritt och uppehålla sig i en medlemsstat. En

⁶ Se här EU-domstolen dom i mål 118/75 Watson and Belmann, mål C-363/89 Roux, mål C-459/99 MRAX och mål C-215/03 Oulane.

⁷ EU-domstolens dom i mål C-363/89 Roux.

⁸ Se här Kommissionens tillkännagivande Vägledning om rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjer (C/2023/1392) s. 37.

⁹ EU-domstolens dom i mål C-246/89 Kommissionen mot Storbritannien, mål C-279/93 Schumacker och mål C-120/95 Decker.

¹⁰ EU-domstolens dom i mål C-127/08 Metock, p. 59, 82 och 84, Mål C-162/09 Lassal, p. 31 och Mål C-507/12 Jesse Saint Prix, p. 32–33.

¹¹ SOU 2009:75 Folkbokföring Del I, s. 150.

ordning som kräver registrering kan inte generellt ges företräde framför denna fria rörlighet. Det finns därför skäl att ifrågasätta om ett system med dubbla registreringsförfaranden för EES-medborgare som avser att bosätta sig i Sverige fullt ut tillgodoser denna rättighet.

Vår bedömning påverkas inte av att det i de nordiska länderna förekommer liknande dubbla administrativa förfaranden. De olika länderna tillämpar olika långtgående förfaranden där exempelvis Danmark ger en möjlighet för EES-medborgare att få sin folkbokföring och registrering av uppehållsrätt hos samma myndighetsutövare. Utblicken mot nationell rätt i andra nordiska länder styrker inte heller att förfarandena är förenliga med EU-rätten.

3.2 Angående ett överklagandeförbud av vitesföreläggande

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska få förelägga en EES-medborgare att registrera sig eller att lämna uppgifter och handlingar som är nödvändiga för att en registrering ska ske. Ett sådant föreläggande ska få förenas med vite. Detta vitesföreläggande ska inte kunna överklagas. En sådan överprövning ska i stället kunna ske vid utdömandet av vite vid en migrationsdomstol.

Registrering av EES-medborgare är uteslutande inom EU-rättens tillämpningsområde, vilket medför att EU:s rättighetsstadga ska tillämpas. Artikel 47 i rättighetsstadgan föreskriver en rätt till effektiva rättsmedel och till en opartisk domstol. Bestämmelsen innebär en rätt för var och en att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång. Därtill stadgar artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) en rätt till en rättvis rättegång och domstolsprövning. EKMR utgör svensk lag enligt lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utredningen beaktar varken artikel 47 i rättighetsstadgan eller artikel 6 i EKMR. Sieps vill framhålla att rättsläget är oklart beträffande om rätten till domstolsprövning kan anses uppfylld när ett vitesföreläggande endast kan prövas av domstol i samband med verkställigheten. En liknande ordning var föremål för prövning i Högsta förvaltningsdomstolen i mål HFD 2025 ref. 43 där domstolen fastslog att ett överklagandeförbud av återbetalningsskyldighet till Arbetsförmedlingen inte var förenlig med artikel 6.1 EKMR.

Den rättsliga analysen i utredningen gällande ett överklagandeförbud i det här fallet är därför otillräcklig. Sieps anser därför att förslaget om ett överklagandeförbud bör utgå, eftersom utredningen inte med säkerhet kan fastställa att den grundläggande rätten till domstolsprövning enligt rättighetsstadgan och EKMR tillgodoses.

3.3 Angående kontroll av registreringsskyldigheten

Utredningen innefattar även förslag om kontroll av om en EES-medborgare har uppfyllt sin registreringsskyldighet. Även här identifierar Sieps två brister i utredningen.

Till att börja med saknas det bestämmelser i rörlighetsdirektivet som ger medlemsstaterna rätt att kontrollera om EES-medborgare har registrerat sig. Sieps vill understryka att direktivet inte föreskriver någon ordning för sådana kontroller. Det

följer av artikel 26 i rörlighetsdirektivet att krav på att medföra registreringsbevis endast får ställas om motsvarande skyldighet gäller för medlemsstatens egna medborgare. Någon sådan skyldighet för svenska medborgare finns inte i Sverige. Det kan här konstateras att kontroll av registrering utifrån slagningar i ett register är ett oreglerat område. Hur detta skulle förhålla sig till rörlighetsdirektivet och annan EU-rätt är slutligen en tolkningsfråga för EU-domstolen. Oaktat om sådana slagningar och kontroller skulle vara tillåtna enligt EU-rätten följer det av rörlighetsdirektivets syfte att dessa inte får ske systematiskt. Vidare måste det kunna garanteras att kontrollerna är icke-diskriminerande och förenliga med artikel 18 FEUF och artikel 21.1 rättighetsstadgan. De föreslagna kontrollerna får därför inte gå utöver de identitetskontroller som sker av svenska medborgare.

Av artikel 14.2 andra stycket i rörlighetsdirektivet framgår att medlemsstaterna får kontrollera om *villkoren* för uppehållsrätt är uppfyllda endast när det finns rimliga tvivel om huruvida en unionsmedborgare uppfyller dessa villkor. Kommissionen har vidare i sin vägledning om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt till fri rörlighet uttalat att en person som gör anspråk på uppehållsrätt enligt artikel 6 i direktivet (gällande uppehållsrätt de första tre månaderna) i princip ska omfattas av presumptionen att vistelsen faller inom direktivets tillämpningsområde. Enligt kommissionen får personen endast uppmanas att lägga fram bevisning om det finns bestyrkta tvivel beträffande om hans eller hennes situation faktiskt omfattas av artikel 6.¹² Detta ska läsas tillsammans med EU-domstolens praxis gällande att rättigheterna i rörlighetsdirektivet inte får tolkas restriktivt.¹³

Mot denna bakgrund vill Sieps uppmärksamma att utredningens förslag kan tolkas som att det går längre än vad EU-rätten medger. Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska kontrollera om en EES-medborgare har registrerat sig om personen kan antas ha vistats i Sverige i mer än tre månader. Kravet att en person ”kan antas” ha vistats i landet under en viss tid utgör ett avsevärt lägre beviskrav än förekomsten av ”bestyrkta tvivel” om att villkoren för uppehållsrätt enligt artikel 6 i rörlighetsdirektivet inte är uppfyllda som hänvisas till i kommissionens vägledning. Förslaget innebär därmed att kontrollåtgärder i Sverige kan vidtas på betydligt svagare grunder. Utredningens analys i denna del är otillräcklig. Sieps vill därför påpeka att den föreslagna svenska lagstiftningen kan stå i konflikt med EU-rätten.

För det andra innehåller utredningen varken någon analys eller några förslag som säkerställer att den praktiska tillämpningen av kontrollerna inte leder till att vissa grupper kontrolleras i större utsträckning än andra. Det är därför oklart hur kontrollverksamheten i praktiken ska kunna förenas med förbudet mot diskriminering enligt artikel 18 FEUF och artikel 21 i EU:s rättighetsstadga. Utredningen saknar helt en diskussion av denna fråga.

4. Utredningens komparativa utblick

Utredningen redovisar rättsläget i andra nordiska länder när det gäller registrering av EES-medborgares uppehållsrätt och folkbokföring, men utredningens internationella

¹² Se här Kommissionens tillkännagivande Vägledning om rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjer (C/2023/1392) s. 28.

¹³ EU-domstolens dom i mål C-127/08 Metock, p. 59, 82 och 84, Mål C-162/09 Lassal, p. 31 och Mål C-507/12 Jesse Saint Prix, p. 32–33.

utblick ger inga insikter i hur vanligt det är i EU/EES i dag att medlemsstater kräver att EES-medborgare registrerar sin uppehållsrätt. Utblicken möjliggör därmed inga slutsatser i frågan om ett återinförande av en registreringsskyldighet i Sverige skulle ligga i linje med eller avvika från hur andra EU-medlemsstater agerar. Utblicken innehåller heller ingen information om vilka effekter eller konsekvenser registreringsskyldigheten har i de länder där en sådan finns.

Slutsats

Utifrån ovan nämnda synpunkter avstyrker Sieps förslaget om att återinföra ett registreringsförfarande för EES-medborgare.

I detta ärende har Göran von Sydow beslutat. Anna Horn och Bernd Parusel har varit föredragande.



Göran von Sydow
Direktör