

**Registrering av EES-medborgare (SOU 2026:9)**
(Fi2026/00255)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Inledning

Såsom framgår av promemorian är dess bakomliggande syfte att svenska myndigheter ska få bättre kännedom om vilka EES-medborgare som vistas i landet. Utredningens uppdrag var därför att se över hur en ordning som innebär att EES-medborgare registreras vid vistelser över tre månader kan återinföras i svensk rätt. Därtill har utredningen haft som uppdrag att se över svensk rätts förenlighet med EU-rätten när det gäller förfarandet för avvisning och utvisning av tredjelandsmedborgare som har tillstånd att vistas i en annan EU-stat (s. 51).

Allmänna synpunkter

Fakultetsnämnden delar promemorians bedömning att det i och för sig kan vara förenligt med EU-rätten att registrera EES-medborgare vid vistelser över tre månader. Det framgår tydligt av rörelsedirektivets artikel 8 (direktiv 2004/38/EG) som reglerar administrativa formaliteter för unionsmedborgare (se vidare 5.2.1). Denna bestämmelse reglerar uttömmande vilka krav som medlemsstaterna får ställa för att utfärda bevis om registrering. Samtidigt behöver ett nationellt registreringsförfarande utformas på ett sådant sätt att det är förenligt med EU-rättens grundtanke om fri rörlighet.

Rörelsedirektivet antogs med stöd av artiklarna i Fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF) som fastslår de grundläggande principerna om icke-diskriminering (artikel 18), fri rörlighet för unionsmedborgare (artikel 21) och arbetstagare (artikel 46), etableringsfriheten (artikel 50) och tjänstefriheten (artikel 59). Det finns visserligen möjlighet för medlemsstaterna att göra undantag från dessa grundläggande rättigheter, men liksom samtliga undantagsbestämmelser ska de tolkas och tillämpas restriktivt. Denna restriktiva syn på inskränkningar i den fria rörligheten har exempelvis kommit till uttryck genom den kritik från den Europeiska



2026-06-08

JURFAK 2026/17

kommissionen som låg till grund för borttagandet av det tidigare svenska registreringsförfarandet (s. 87 ff.). Mot bakgrund av denna grundtanke i den Europeiska unionen behöver därför samtliga inskränkningar i den fria rörligheten, inklusive eventuella registreringskrav, införas med viss försiktighet, efter noggrant övervägande och med en genomtänkt utformning (jfr s. 120). Ett registreringskrav får inte medföra någon förtäckt diskriminering eller innebära någon dubbel börda för registreringsskyldiga EES-medborgare. Samtliga krav behöver såsom inskränkningar i den fria rörligheten dessutom uppfylla EU-rättens krav på proportionalitet. De tänkta reglerna måste stå i proportion till, och vara de mest lämpade för att uppnå det angivna syftet.

Det är med andra ord knappast förenligt med EU-rätten att som huvudsakligt syfte införa ett registreringskrav för EES-medborgare så ”svenska myndigheter får kännedom om och kan kontrollera EES-medborgares vistelse och uppehållsrätt i landet i större utsträckning” (s. 52) för att ”åstadkomma en ansvarsfull, stram och hållbar migrationspolitik” (s. 51–52) då huvudregeln för EU-medborgare tvärtom är fri rörlighet över gränserna.

Någon systematisk kontroll av huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven på uppehållsrätt i rörelsedirektivets artikel 7, 12 och 13 får enligt artikel 14.2 inte heller genomföras (s. 59, s. 211 samt s. 234).

Ytterligare synpunkter

Mot bakgrund av dessa inledande och allmänna kommentarer önskar fakultetsnämnden särskilt föra fram ytterligare ett antal synpunkter.

För det första kan det mot bakgrund av ovan allmänna synpunkter ifrågasättas varför Migrationsverket bör utpekas som ansvarig myndighet för valda registreringsförfarande (avsnitt 5.3 jämfört med avsnitt 5.3.1). Den så centrala fria rörligheten för EES-medborgare handlar framför allt om att fritt röra sig över gränserna för att söka eller anta erbjudanden om arbete, etablera sig eller utföra tjänster. Visserligen kan olika villkor för, eller begränsningar i, fri rörlighet och uppehälle vara förenligt med fördragen eller sekundärlagstiftning såsom rörelsedirektivet men det är Skatteverket som idag ansvarar för folkbokföring, och det för EES-medborgare så viktiga samordningsnumret (s. 129). Lösningen som promemorian förordar kommer därför leda till att sökande som huvudregel behöver genomgå minst två identitetskontroller, vilket medför en EU-rättsligt tveksam dubbelbörda för EES medborgare som har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium. Det vore därför betydligt mer i linje med den fria rörligheten att de med uppehållsrätt utöver tre månader enbart har kontakt med Skatteverket. En inledande



2026-06-08

JURFAK 2026/17

registrering i enlighet med kraven i rörelsedirektivet efter tre månaders vistelse, kunde med ett förenklat administrativt förfarande sedan kompletteras efter viss tid med folkbokföring utan att någon ytterligare identitetskontroll vid någon annan myndighet behöver göras. Detta vore dessutom till gagn för de EES-medborgare som har ett behov av att kunna visa upp ett samordningsnummer eller en registrerad folkbokföring för att kunna teckna försäkring, ta körkort, öppna ett bankkonto, ta ett lån, eller få ett hyreskontrakt, vilket många gånger är en förutsättning för en verksam uppehållsrätt men samtidigt förenat med krav på folkbokföring i Sverige. Det kan dessutom gynna de arbetstagare som missgynnas som arbets sökande om de är folkbokförda utomlands. En registrering hos Skatteverket kan således medföra ett önskat mervärde för den EES-medborgare som önskar utnyttja sin rätt till fri rörlighet och uppehållsrätt helt i enlighet med EU-rättens bakomliggande syfte.

För det andra är det tveksamt om det föreslagna registreringsförfarandet verkligen uppfyller EU-rättens krav på proportionalitet. Utöver att det kan ifrågasättas om det uttalade syftet med att införa registreringskravet verkligen är legitimt i förhållande till den inskränkning det medför i den fria rörligheten, är det tveksamt om registreringen verkligen kommer uppnå det angivna syftet. Då några systematiska kontroller inte är förenliga med EU-rätten såsom den kommer till uttryck bland annat i rörelsedirektivets artikel 14, är det svårt att se hur ett krav på registrering för EES-medborgare skulle vara något större hinder för personer som uppehåller sig olagligt i Sverige. Detta inte minst då uppehållsrätt kan föreligga oavsett om någon registrering faktiskt skett. Det kan därför bli svårt att visa att de administrativa kostnader ett sådant registreringsförfarande skulle medföra är de mest lämpade för att uppnå önskvärt resultat. Det finns tvärtemot en risk att det endast kommer medföra administrativt krångel och onödiga kostnader både för enskilda och för Sverige som EU-medlemsstat.

För det tredje stadgar rörelsedirektivet vilka krav som kan ställas på sökande för att bli registrerade (artikel 8 och artikel 9, se vidare avsnitt 5.6). Utöver dessa krav ger EU-rätten arbetssökande som vistas på en annan medlemsstats territorium uppehållsrätt längre än tre månader så länge de kan styrka att de fortfarande söker arbete och verkligen har en möjlighet att få anställning (se promemorians förslag i avsnitt 5.4.5 att arbetssökande inte ska omfattas av registreringsskyldigheten, vilket möjligtvis kan minska registreringsskyldighetens ändamålsenlighet vad gäller önskvärd överblick och incitament att kringgå registreringsskyldigheten, se vidare s. 136).

För det fjärde bör här erinras om de processuella minimirättigheter personer vars rätt till fri rörlighet ifrågasätts av nationella myndigheter (jfr avsnitt 5.8). Artikel 26 anger dessutom tydligt att eventuella krav på



2026-06-08

JURFAK 2026/17

att utländska medborgare alltid ska medföra bevis om registrering förutsätter att samma krav ställs på egna medborgare och deras identitetskort (jfr avsnitt 7.3.1). Samma sanktioner ska dessutom gälla båda kategorierna av personer för brott mot dessa regler. Se vidare artikel 15 och artiklarna 30-31 rörelsedirektivet samt aktuell rättspraxis exempelvis gällande allmänna rättsprinciper eller rättighetsstadgan som gäller självständigt i förhållande till rörelsedirektivet.

För det femte och vad gäller rätten till effektiva rättsmedel önskar fakultetsnämnden understryka att promemorian uppmärksammar vilka beslut som ska kunna prövas av domstol (avsnitt 5.8.4 och avsnitt 7.7.1.). Här finns det anledning att uppmuntra en bredare ansats för att säkerställa att hela den svenska regleringen lever upp till EU-rättens krav.

För det sjätte gällande sanktioner ska dessa vara effektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande (se närmare artikel 5.5, 8.2, 9.3 och 36 rörelsedirektivet), och kontroller får som nämnts inte genomföras systematiskt (jfr s. 234 och s. 298).

Slutligen välkomnar fakultetsnämnden att promemorian uppmärksammar eventuell problematik vad gäller skydd för personuppgifter och delning av sådana mellan olika myndigheter. I detta sammanhang kan erinras om att fakultetsnämnden förordar Skatteverket som registermyndighet (jfr s. 231 ff.).

Fakultetsnämnden har i övrigt inte något att erinra mot de författningsförslag som lämnas i promemorian utöver att de åtgärder som diskuteras i avsnitt 8 i promemorian måste följa EU-rättens krav på nationella regler om avvisning och utvisning.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektorerna och docenterna Maria Bergström, Marios Iacovides och Hedvig Lokrantz-Bernitz. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer