

Juridiska fakultetskansliet

Områdesnämnden för humanvetenskap

Remiss: Registrering av EES-medborgare (SOU 2026:9)

Inledning

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har genom remiss anmodats avge yttrande angående betänkandet *Registrering av EES-medborgare (SOU 2026:9)*. Yttrandet utgår från gällande rätt, de slutsatser som utredningen redovisar samt det författningsförslag som lämnas. Därutöver berör Juridiska fakultetsnämnden på förekommen anledning utredningsväsendets viktiga roll i lagstiftningsprocessen.

Gällande rätt

Enligt gällande rätt har EES-medborgare och deras familjemedlemmar en direkt på unionsrätten grundad uppehållsrätt i Sverige under de förutsättningar som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG samt 3 a kap. utlänningslagen (2005:716). Upphållsrätten är något som uppkommer automatiskt när de materiella villkoren är uppfyllda och är inte beroende av något nationellt tillstånds- eller registreringsbeslut från svensk myndighet. Sedan det tidigare registreringsförfarandet avskaffades år 2014 föreligger inte någon skyldighet för EES-medborgare att särskilt registrera sin uppehållsrätt hos Migrationsverket. Prövningen av om en person faktiskt omfattas av uppehållsrätt sker i stället i dag inom ramen för andra myndighetsförfaranden, där kontrollen av uppehållsrätten sker genom parallella materiella prövningar.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att ett administrativt registreringsförfarande för EES-medborgare återinförs i svensk rätt. Förslaget innebär att EES-medborgare som avser att vistas i Sverige med stöd av unionsrättslig uppehållsrätt ska vara skyldiga att anmäla sig för registrering hos Migrationsverket, där identitet, vistelsens grund och de materiella förutsättningarna för uppehållsrätt ska kontrolleras och dokumenteras i ett särskilt register. Utredningen föreslår att EES-medborgaren därefter även ska anmäla sig för registrering hos Skatteverket inom ramen för folkbokföringsförfarandet.

Juridiska fakultetsnämnden

Förslaget innebär därmed att samma unionsrättsliga förhållande – förekomsten av uppehållsrätt – enligt utredningens egen systematik ska registreras, kontrolleras och dokumenteras i två skilda offentlighetsregister hos två olika myndigheter.

Vår bedömning

Sverige avskaffade registreringsförfarandet 2014 efter Folkbokföringsutredningens (SOU 2009:75) bedömning att kravet avseende dubbel registrering för unionsmedborgare vid såväl Migrationsverket som Skatteverket kunde förstås som oförenlig med rörlighetsdirektivet. Detta var även Europeiska kommissionens uppfattning. Så torde fortsatt vara fallet enligt Juridiska fakultetsnämnden eftersom administrativa krav enligt unionsrätten måste vara proportionerliga och inte i onödan försvåra den fria rörligheten. I sammanhanget är det viktigt att framhålla att artikel 46 FEUF kräver att administrativa förfaranden som kan hindra den fria rörligheten ska avvecklas, att myndigheternas arbetsmetoder inte får vara mer betungande än nödvändigt och att formella krav på unionsmedborgare ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Mot denna bakgrund är det förvånande att utredningen föreslår ett återinförande av dubbla registreringsförfaranden. Utredningen redovisar härvid inga nya rättsliga omständigheter som skulle kunna motivera en annan bedömning än den som gjordes av folkbokföringsutredningen. Juridiska fakultetsnämnden önskar särskilt framhålla att den tidigare folkbokföringsutredningen (SOU 2009:75) bedömde att en registrering har ett mycket begränsat mervärde då uppehållsrätten är en rätt i sig och inget som följer av en registrering. Juridiska fakultetsnämnden instämmer i denna bedömning. Registreringsförfarandet ger, i ljuset av detta förhållande, inte heller ett tillförlitligt eller uppdaterat underlag för statens behov av förbättrat kunskapsunderlag.

Juridiska fakultetsnämnden finner mot denna bakgrund att utredningens förslag om dubbla registreringsförfaranden avseende samma unionsrättsliga status inte är förenlig med unionsrätten då det föreslagna förfarandet svårigen kan anses stå i överensstämmelse med de krav på nödvändighet, proportionalitet och administrativ förenkling som följer av gällande unionsrätt, särskilt såsom dessa kommer till uttryck i artikel 46 FEUF.

Särskilt om remissförfaranden

Avslutningsvis vill Juridiska fakultetsnämnden framhålla att kommittéväsendet utgör en bärande del av den svenska lagstiftningsprocessen. Genom detta system säkerställs att förslag till ny lagstiftning bereds på ett omsorgsfullt, förutsebart och rättssäkert sätt. En grundläggande princip är att utredningar ska vila på en bred och väl underbyggd kunskapsbas, förankras i rättsvetenskaplig analys samt kompletteras med empiriskt underlag av tillräcklig kvalitet.

I förevarande fall framgår det tydligt att utredningens uppdrag varit inriktat på att återinföra ett registreringsförfarande, snarare än att öppet och förutsättningslöst analysera behovet av en sådan ordning. Redan i kommittédirektivet anges att uppdraget är att undersöka *hur* ett system kan återinföras, inte *om* det bör återinföras. Detta innebär att utredningen i praktiken haft att slutföra en politiskt förutbestämd beställning. En sådan styrning riskerar att leda till att alternativa lösningar inte utreds tillräckligt, att tidigare rättsliga ställningstaganden inte ges tillbörlig vikt samt att kritiska perspektiv inte får genomslag.

Det är i detta sammanhang tydligt att utredningen inte i tillräcklig utsträckning prövat möjligheten att uppnå syftet genom mindre ingripande åtgärder, exempelvis genom förbättrat informationsutbyte mellan myndigheter. Det är vidare beklagligt att den för utredningen avgörande analysen i kap 5.2.2 är tämligen grund. Exempelvis analyseras inte det föreslagna registerförfarandet i ljuset av unionsrätten, dess proportionalitetskrav i allmänhet och så som den kommit till uttryck i artikel 46 FEUF i synnerhet. Analysen i utredningen baseras istället på de två överträdelseärenden som Europeiska kommissionen initierade på 2010-talet. Dessa är att förstås i sitt sammanhang och kan inte anses utgöra en regelrätt tolkning av gällande rätt. Vidare kan noteras att det faktum att övriga nordiska stater har olika konstruktioner av dubbla registreringsförfaranden är något som inte kan tas till intäkt för att ett återinförande av ett dubbelt registreringsförfarande skulle vara förenligt med unionsrätten.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om beredningen uppfyller regeringsformens krav på saklighet, allsidighet och kvalitet i lagstiftningsprocessen.

Sammanfattande kommentar

Juridiska fakultetsnämnden avstyrker utredningens förslag om att återinföra ett särskilt registreringsförfarande för EES-medborgare. Sverige avskaffade redan 2014 motsvarande system efter bedömningen att dubbla registreringskrav var rättsligt tveksamma. Gällande rätt bygger alltjämt på samma unionsrättsliga utgångspunkter, där uppehållsrätten följer direkt av unionsrätten utan krav på nationell registrering. Juridiska fakultetsnämnden finner att förslaget svårligen kan anses förenligt med unionsrättens krav på nödvändighet, proportionalitet och administrativ förenkling.

Juridiska fakultetsnämnden vill vidare framhålla att regeringsformens krav på god beredning måste förstås som innefattande även utformningen av de kommittédirektiv som föregår utredningsarbetet. Direktiv som på förhand låser uppdraget till en bestämd lösning, snarare än möjliggör en förutsättningslös och allsidig prövning av behov, alternativ och rättsliga förutsättningar, kan enligt fakultetsnämndens mening inte anses fullt ut harmoniera med det beredningskrav som följer av regeringsformen.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av professor Jaan Paju. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Pernilla Leviner

Karolina Alveryd