

9 juni 2026

Remissvar från Sveriges Stadsmissioner

Remissyttrande över betänkande av Utredningen om registrering av EES-medborgare (SOU 2026:9).

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner samlar på nationell nivå den lokala Stadsmissionen i Göteborg, Kalmar, Skåne, Stockholm, Sörmland, Umeå, Uppsala, Västerås, Örebro och Östergötland och arbetar för människor som lever i utsatthet och utanförskap i Sverige. Tillsammans bedriver vi professionell social omsorg, utbildning och arbetsintegration på 40-talet orter runt om i Sverige och möter 5000 - 7000 människor dagligen.

Sveriges Stadsmissioners utgångspunkter för yttrandet

Stadsmissionens är en idéburen organisation som arbetar för att skapa ett mänskligare samhälle där alla har makt att forma sina egna liv och är delaktiga i samhället. Detta gör Stadsmissionen genom att bedriva professionellt socialt arbete, utbildning och arbetsintegration utifrån en kristen värdegrund som värnar om alla människors lika värde och rättigheter oberoende av livssituation. Utifrån denna värdegrund har samhället ett ansvar att stötta vid utsatthet, särskilt barn, oavsett juridisk status.

I sitt uppdrag utgår Stadsmissionen från FN:s deklaration om mänskliga rättigheter och Barnkonventionen om barnets rättigheter och värnar om alla människors lika värde, oavsett livssituation.

Sammanfattning av Sveriges Stadsmissioners yttrande

Sveriges Stadsmissioner avstyrker förslaget om ett särskilt registreringsförfarande för EES-medborgare som vistas i Sverige längre än tre månader.

Förslaget bedöms inte uppfylla proportionalitetskravet. Utredningen visar inte att det finns ett faktiskt behov av åtgärden eller att syftet inte kan uppnås genom mindre ingripande alternativ. Förfarandet riskerar dessutom att strida mot EU-rätten, diskrimineringsrätten och principen om likabehandling.

Sveriges Stadsmissioner är särskilt kritiska till upprepade identitetskontroller, krav på fingeravtryck och fotografering samt möjligheten att förelägga vite. Dessa åtgärder innebär betydande ingrepp i den personliga integriteten och kan avskräcka EES-medborgare från att utöva sin rätt till fri rörlighet.

Sveriges Stadsmissioner är positiva till att svensk lagstiftning anpassas till EU-rätten, men anser att tredjelandsmedborgare med rätt att vistas i annan EU-stat bör ges skälig tid att bege sig till den andra medlemsstaten innan beslut om utvisning fattas.

Inledande kommentarer

Utredningen har fått i uppdrag att analysera och föreslå hur en ordning i enlighet med EU-rätten ska utformas som innebär att EES-medborgare som vistas i Sverige i mer än tre månader med uppehållsrätt ska registreras.

Sveriges Stadsmissioner vill inledningsvis uttrycka oro inför det faktum att utredningen inte förutsättningslöst getts möjlighet att utreda behovet och lämpligheten av att återinföra en registrering av EES-medborgare. Vi har svårt att se hur sådan styrning av utredningsarbetet lever upp till krav på erforderlig beredning som ställs på lagstiftningsarbetet. Vidare finns vid ett styrt förfarande en uppenbar risk för att lagstiftning som inte fyller något behov eller lever upp till angivet syfte införs och att viktiga proportionalitetsbedömningar om exempelvis enskildas rätt till privat- och familjeliv uteblir eller ges alltför lite vikt. Sveriges Stadsmissioner ansluter sig här till den kritik som framförts av Lagrådet, nu senast i dess yttrande till lagrådsremissen *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt*.

Lagförslaget uppfyller inte proportionalitetskravet och är inte absolut nödvändigt

Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) tillåter medlemsstater att kräva registrering vid vistelser över tre månader, men åtgärden får inte göras till ett villkor för själva uppehållsrätten och måste uppfylla proportionalitetskravet. Registrering kan bara rättfärdigas om det är nödvändigt för ett legitimt syfte och det finns ett faktiskt behov som inte kan tillgodoses med mindre ingripande åtgärder. Sveriges Stadsmissioner avstyrker förslaget då utredningen inte visat att det finns ett faktiskt behov som inte kan tillgodoses med mindre ingripande åtgärder.

Stadsmissionen noterar att det registreringsförfarande som nu föreslås avskaffades år 2014, delvis med motiveringen att det inte ansågs fylla något större behov. Sedan dess har den grundläggande rättsliga och faktiska situationen inte förändrats på ett sådant sätt att ett sådant större behov har uppkommit så att ett återinförande är påkallat. Utredningen har inte i tillräcklig utsträckning beaktat den redogörelse som Migrationsverket framförde vid utvärderingen av det förra registreringssystemet.

Utredningen redogör i avsnitt 5.2.3 för varför den bedömer att det finns ett behov av att återinföra ett registreringsförfarande med den huvudsakliga motiveringen att "svenska myndigheter ska få bättre kännedom om vilka EES-medborgare som vistas i landet och med vilken rätt de gör det".¹ Enligt utredningen har svenska myndigheter ett behov av att i större utsträckning få kännedom om EES-medborgares vistelse och uppehållsrätt i landet. Upphållsrätten är dock dynamisk, vilket innebär att den uppkommer och upphör oavsett myndighetsbeslut. Det innebär att ett nytt registreringsförfarande på samma sätt om det förra inte kan ge en rättvisande bild av med stöd av vilken typ av uppehållsrätt EES-medborgare vistas i landet. Möjligheten för andra myndigheter att använda registreringen som underlag för sin bedömning kommer också den fortsatt vara begränsad då myndigheter nu som då kommer att nödgas göra egna bedömningar. Vi ser också en risk att bristande registrering eller avregistrering kan användas som stöd för att den enskilde inte får det stöd eller service som denne har rätt till. Vi ser särskilt att detta är en risk för utsatta grupper.

Utredningen anser även att registreringsförfarandet kommer underlätta utfärdande av uppehållskort och effektivisera inre utlänningskontroller. Dessa behov är inte hänförliga till det uppgivna syftet. Man har inte heller

¹ Se avsnitt 5.2.3, s. 122.

inte i sitt resonemang tagit hänsyn till uppehållsrättens natur – som redogjorts för ovan – varför Sveriges Stadsmissioner anser att registreringen inte kommer underlätta utfärdandet av uppehållskort på så sätt som utredningen anför. Sammantaget har inte utredningen på ett tillräckligt sätt underbyggt bedömningen att det föreligger ett faktiskt behov som tillgodoses med återinfört registreringsförfarande.

Vidare är förslaget inte proportionerligt då det inte är visat att syftet inte kan tillgodoses med mindre ingripande åtgärder.

Utredningen medger själv² att ett alternativ vore att med stöd av artikel 5.5 i rörlighetsdirektivet i stället införa en enklare skyldighet för EES-medborgare att anmäla sin närvaro i landet. Utredningen avfärdar detta alternativ med att det "skulle ge mycket begränsad information", men analyserar inte i vilken utsträckning denna begränsade information ändå kan vara tillräcklig, särskilt med beaktande av ovan anförda om uppehållsrättens föränderlighet och den ögonblicksbild som en registrering skulle ge. En anmälningsskyldighet är ett påtagligt mindre ingripande alternativ som borde ha analyserats avsevärt djupare innan det avfärdas.

Av samma anledningar kan ifrågasättas om registreringen är absolut nödvändig i enlighet med artikel 46 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Registreringsförfarandet är inte i enlighet med EU-rätten och riskerar att strida mot diskrimineringsrätten och principen om likabehandling

Omfattning av förfarandet

Den föreslagna registreringsskyldigheten ska åläggas EES-medborgare som vistas i Sverige längre än tre månader. Flera grupper undantas dock, bl.a. EES-medborgare med uppehållstillstånd och permanent uppehållsrätt. Vidare undantas nordiska medborgare och arbetssökande.

Sveriges Stadsmissionen anser att det är absolut nödvändigt att man på förhand kan konstatera att ny lagstiftningen är i enlighet med EU-rätten, svensk rätt och svenska internationella åtaganden, och är tveksamma om den föreslagna ordningen i sin helhet lever upp till detta. Utredningen gör bl.a. bedömningen att Migrationsverket ska ansvara för registreringsförfarandet och att en personlig inställelse ska vara nödvändigt för att EES-medborgare ska kunna få sin uppehållsrätt registrerad. En personlig inställelse krävs också för att tilldelas ett samordningsnummer och för att bli folkbokförd, varför samma individ kommer behöva inställa sig för identitetskontroll vid minst två separata tillfällen. Sveriges Stadsmissioner ifrågasätter syftet med att två olika myndigheter ska kontrollera samma persons identitet på samma sätt, särskilt i nära anslutning till varandra. Detta lägger en orimlig börda på den enskilde vilket riskerar att avhålla EU-medborgare från att registrera sig och kan verka avskräckande för den fria rörligheten. Utredningen har heller inte på ett fullgott sätt utrett möjligheten till en identitetskontroll. Det är därför tveksamt om denna ordning är förenlig med proportionalitetsprincipen.

I både folkbokföringslagen (1991:481)³ och i lagen (2022:1697) om samordningsnummer⁴ finns därtill möjlighet att göra undantag på personlig inställelse vid särskilda skäl. Särskilda skäl kan exempelvis bli aktuellt om enskilda på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig personligen. Personen kan då ges möjlighet att lämna anmälan på annat

² Se avsnitt 10.2.2, s. 260.

³ 26 a § andra stycket.

⁴ 2 kap. 2 § andra stycket.

sätt än genom personlig inställelse.⁵ Utredningen föreslår inte någon möjlighet till undantag för den personliga inställelse som ska krävas enligt det nya registreringsförfarandet hos Migrationsverket. En sådan ordning riskerar att hindra den fria rörligheten. Rörelsedirektivet, EU-stadgan, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Regeringsformen (1974:152) ställer därtill krav på att svensk lagstiftning är icke-diskriminerande. Lagstiftaren måste således under alla omständigheter – om denne väljer att gå vidare med lagförslaget – möjliggöra för personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig att uppfylla registreringsskyldigheten på annat sätt. Den inom EU rådande likabehandlingsprincipen förbjuder även Sverige att diskriminera på grund av nationalitet.⁶ Eftersom det finns möjlighet för svenska medborgare att folkbokföra sig utan personlig inställelse vid särskilda skäl, är det tveksamt om förslaget som nu utformats lever upp till kravet på likabehandling.

Biometri

Den enskilde måste även i samband med registreringsförfarandet på begäran av Migrationsverket lämna fingeravtryck och fotograferas. Förslaget utgör ett väsentligt ingrepp i den personliga integriteten som normalt enbart anses påkallat av starka ordnings- eller säkerhetsskäl.

Utredningens huvudargument för biometriinsamling är att identitetsbedrägerier och identitetsmissbruk skulle kunna motverkas. Sveriges Stadsmissioner anser dock att detta argument är svepande och inte underbyggt med konkret statistik eller en analys av i vilken grad just denna grupp (till skillnad från andra) är involverade i eller drabbas av sådant missbruk. Samtliga EES-medborgare som drabbas av kravet skulle även befinna sig i Sverige med stöd av sin fria rörlighet. Proportionalitetsbedömningen som utredningen gör uppfyller därför inte de krav som bör ställas vid rättighetsinskränkande lagstiftning.

Det bör också noteras att utredningens egna förslag innebär att insamlade fingeravtryck ska förstöras omedelbart efter kontrollen och inte lagras i något register. Mot den bakgrunden är det oklart vilket mervärde biometriinsamlingen ger jämfört med bara en kontroll av uppvisad giltig identitetshandling, vilket är en klart mindre ingripande åtgärd.

Vite

Förslaget innebär att EES-medborgare som inte registrerar sig kan föreläggas vite. Sveriges Stadsmissioner ifrågasätter om denna tvångsåtgärd, riktad mot EU-medborgare med en i grunden laglig uppehållsrätt, är proportionerlig. Utredningen redovisar inte varför alternativa incitaments- och informationsbaserade sätt att uppnå efterlevnad inte är tillräckliga.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Sveriges Stadsmissioner avstyrker även att registreringsskyldigheten ska omfatta EES-medborgare som redan befinner sig i landet. I vart fall bör personer som redan rest in undantas från de nya reglerna. Upphållsrätten uppstår formlost och EES-medborgare som redan bor här har bosatt sig i tron om att de uppfyllt sina förpliktelser enligt svensk rätt. Att ålägga redan inresta EES-medborgare nya krav under tiden dessa befinner sig lagligen i Sverige är således oproportionerligt, särskilt mot bakgrund av att underlåtenhet även kan innebära att vite döms ut. EES-medborgare som ska bo – eller redan bott – längre än ett år i Sverige har även en skyldighet att

⁵ Se t.ex. prop. 2021/22:217 s. 67 ff.

⁶ Artikel 18 FEUF.

folkbokföra sig, varför svenska myndigheter under alla omständigheter får kännedom om deras bosättning vid denna tidpunkt.

8 kap 6 a § utlänningslagen (2005:716) (UtlL)

Det andra deluppdraget i utredningen har sin bakgrund i ett beslut från EU-domstolen och handlar om förfarandet vid avvísning eller utvisning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i Sverige, men som har tillstånd att vistas i en annan EU-stat.

EU-domstolen har uttalat att artikel 6.2 i återvändandedirektivet ska tolkas så att behöriga myndigheter i en medlemsstat är skyldiga att ge en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i den medlemsstaten möjlighet att bege sig till den andra medlemsstaten innan myndigheterna fattar ett beslut om återvändande. Denna ordning gäller enligt EU-domstolen även om myndigheterna anser att det är sannolikt att tredjelandsmedborgaren inte kommer att följa en sådan uppmaning.

Sveriges Stadsmissioner ställer sig positiva till att Sverige ändrar sin lagstiftning för att vara i enlighet med EU-rätten. Stadsmissionen vill dock förorda att en person som ska anmodas att ta sig till en annan stat ska anmodas att göra det inom skälig tid i stället för omedelbart. Sveriges Stadsmissioner möter återkommande personer som levt under lång tid i Sverige och som drabbas av denna typ av beslut. Vi möter ofta personer som tvingas lämna Sverige hastigt vilket medför lidande och ekonomiska men för de inblandade. Vi förordar att personer som i enlighet med 8 kap 6 a § UtlL ska lämna landet ska beredas skälig tid för detta.

Sveriges Stadsmissioner



Jonas Rydberg, Generalsekreterare