imerforbundet.se
info@imerforbundet.se

IMER-förbundets yttrande över “Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll” (SOU 2024:80)

Om IMER-förbundet

IMER-förbundet utgör ett forum för att förbättra villkoren för forskning om och arbetet med frågor som rör internationell migration, etniska relationer, rasifieringsprocesser och social rättvisa i samhället. Remissvaret har skrivits av medlemmar i förbundet som alla är aktiva forskare inom IMER-ämnet vid olika svenska universitet och högskolor. Det representerar IMER-förbundets åsikter och inte respektive lärosätes åsikter där författarna är anställda.

Inledande kommentar

Utredningen omfattar en mycket lång rad förslag. IMER-förbundet har inte haft möjlighet att analysera varje förslag i detalj. I detta yttrande lyfter vi fram de förslag som vi utifrån vår och andras forskning menar är särskilt viktiga att tillstyrka eller avslå. Att ett förslag i utredningen inte kommenteras ska därför inte tolkas som att vi stödjer förslaget.

Övergripande kommentar

Utredningen innehåller en lång rad förslag som på olika sätt syftar till att minska “skuggsamhället” och möjliggöra att fler personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige kan utvisas. Utredningen saknar dock underlag för om de förslag som läggs fram verkligen kommer att vara effektiva. Istället är det stor risk att många av förslagen främst kommer få andra effekter. Avsnitt 5: “Översyn av regelverket om inre utlänningskontroll” innehåller en rad förslag som till hög grad riskerar att leda till etnisk diskriminering och rasprofilering och inte kommer kunna genomföras på ett rättsäkert och objektivt sätt. Avsnitt 7: “Utökad användning av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden” ger bland annat ökad möjlighet för polisen att ta fingeravtryck hos barn. Detta utgör ett intrång i den kroppsliga integriteten, och är inte förenligt med barnkonventionens principer om barnets bästa och ickediskriminering. Avsnitt 12: “Provtagning inför verkställighet av avlägsnandebeslut” innehåller förslag om tvångsprovtagning vilket är ett kraftigt ingrepp i den personliga och kroppsliga integriteten. Syftet är inte att ge behandling

imerforbundet.se
info@imerforbundet.se

eller skydda från smitta utan att kunna verkställa utvisning. Detta är inte proportionerligt i relation till individens kroppsliga integritet. Det är inte heller förenligt med principen om barnets bästa.

Avsnitt 4: Utökat informationsutbyte

IMER-förbundet avstyrker att en utökad uppgiftsskyldighet införs i någon form. Förbundet tillstyrker utredningens resonemang om att vård, skola och socialtjänst bör undantas och anser att slutsatsen av de argument som lyfts i de delarna mot en anmälningsplikt borde vara att ingen myndighet ska ha en skyldighet att anmäla papperslösa. I relation till hälso- och sjukvården säger utredaren att "riskerna framstår inte som proportionerliga i förhållande till den förväntade nyttan av en uppgiftsskyldighet" – detsamma gäller förslaget i stort. Utredaren kommer i Avsnitt 8 fram till att det inte finns skäl till att dna-analyser används i ökad utsträckning i samband med inre utlänningskontroller, trots att utredningsdirektivet angett att ett sådant förslag ska läggas fram "oavsett ställningstagande i sak". Utredaren borde ha kommit fram till en liknande slutsats även i Avsnitt 4 angående anmälningsplikten.

Utredningens förslag innehåller ett stort antal otydligheter och tolkningar som kommer att skapa en situation där varken myndigheter eller papperslösa själva säkert kommer kunna veta vad som gäller. Effekten som någon slags anmälningsplikt skulle ha på tilliten i samhället har inte tagits tillräcklig hänsyn till i utredningen. Överlag skulle själva existensen av en lagstadgad anmälningsplikt få oöverskådliga effekter för papperslösas möjlighet att tillgodogöra sig sina rättigheter.

Som utredaren själv säger så förekommer inte uttrycket "orimliga effekter för enskilda" i någon annan lagstiftning och har inte heller någon vedertagen innebörd i det allmänna språkbruket. Civilsamhällesorganisationer i Europa pekar på hur existerande oklarheter i hur en eventuell anmälningsplikt fungerar gör att papperslösa i ökad grad drar sig för att nyttja sin rätt till vård, till exempel[1,2]. Civilsamhällesorganisationer rapporterar även om att papperslösa i Sverige redan påverkats av att det lagts ett förslag om anmälningsplikt och i lägre grad söker vård[3]. Om en lagstiftning införs där vissa myndigheter ska ha en plikt att på eget initiativ anmäla papperslösa – även utifrån så kallad "sidoinformation" – så kommer det att leda till "orimliga effekter för enskilda" eftersom systemet kommer att vara svårtolkat både för myndigheterna själva och de papperslösa.

"Ömmande värden" har inte heller någon klarlagd definition i juridiken, och utredaren definierar det som att "enskilda, på grund av uppgiftsskyldigheten, riskerar liv och hälsa eller avstår från grundläggande rättigheter som personen i fråga eller hans eller hennes barn skulle kunna vara berättigad till enligt gällande rätt." Utredaren förtydligar sin tolkning ytterligare genom att säga att en myndighet inte ska ha

[1] https://picum.org/blog/germany-the-fight-against-obligations-to-denounce-undocumented-migrants
[2] https://picum.org/blog/reporting-obligations-and-firewalls/
[3] https://www.st.org/press-och-opinion/nyheter/seminarium-om-anmalningsplikt-statligt-anstallda

en anmälningsplikt om det leder till att utlänningar "riskerar liv eller hälsa eller inte utnyttjar grundläggande rättigheter i ett så stort antal fall att det kan förväntas bli regel snarare än undantag". Återigen så visar erfarenheterna från olika delar av världen och även redan nu i Sverige att redan förslag om en anmälningsplikt gör att ett stort antal fall drar sig för att tillgodogöra sig sina rättigheter. Det är omöjligt att säga vad omfattningen av detta är men att civilsamhället redan ser en sådan effekt borde vara tillräckligt för att förstå att anmälningsplikten strider mot ömmande värden.

Särskilt problematiskt är utredningens förslag att de sex myndigheterna ska ha en plikt att anmäla även så kallad "sidoinformation" om det "finns anledning att anta att en utlänning inte har rätt att vistas i landet". De sex myndigheterna kan i olika grad tänkas komma i kontakt med personer som "kan antas" vara papperslösa och göra "iaktaggelser" som därmed de blir skyldiga att anmäla. Samtidigt ska inte myndigheterna göra egna efterforskningar om personer har rätt att vistas i landet om det inte är relevant för det pågående ärendet. Dessa formuleringar skapar en stor godtycklighet och öppnar upp för diskriminering även om utredaren påpekar att "ett antagande om att vistelserätt saknas" inte kan grunda sig "enbart på den omständigheten att en person är utländsk medborgare". "Sidinformation" skapar också stora svårigheter för samverkansarbetet mellan de sex myndigheterna och skolan, vården och socialtjänsten. Utredningen fastslår själva vikten av att papperslösa kan tillgodogöra sig de rättigheter som dessa välfärdsprofessioner tillgodoser. Om en socialsekreterare ser en risk att någon från de sex myndigheterna skulle kunna råka komma över sidoinformation om klienter i socialtjänsten så kan det skapa oerhört komplicerade situationer som skadar tilliten och samarbetsförmågan mellan dessa myndigheter.

Utredaren ger också endast ett fåtal exempel på situationer där uppgiftsskyldighet kan uppstå. Till exempel nämns tjänstemän från Skatteverket "som i samband med en kontroll av en persons bosättning (kontrollbesök) gör iakttagelser av en annan person i bostaden som medför att det finns anledning att anta att han eller hon är en utlänning som saknar rätt att vistas i landet". Vad denna "anledning att anta" att någon saknar rätt att vistas i landet ska grunda sig på är inte närmare beskrivet i utredningen. Utredaren nämner själv att det kommer att vara svårt för tjänstemän att veta om en person saknar tillstånd att vistas i landet då reglerna ofta förändras inom det migrationsrättsliga området. Om en anmälningsplikt införs för dessa sex myndigheter kommer det att skapa konflikter inom arbetsplatser på dessa myndigheter och en stor osäkerhet vad "anledning att anta" innebär.

Internationella arbetsorganisationen (ILO) har i sin konvention om tillsyn på arbetsmarknaden understrukit att arbetsmiljöinspektörer ska skydda arbetare och inte utföra gränspolisarbete[4]. Dessa principer om att skydda arbetare borde också vara tillämplig när någon av de sex myndigheterna gör arbetsplatsbesök. Annars skulle myndigheternas arbete försvaga arbetares ställning på arbetsplatsen istället för att stärka dem.

[4] https://www.arbetarskydd.se/nyheter/niklas-selberg-inspektorer-kan-inte-folja-angiverilag/3928147

Utredaren säger också att anmälningsplikten ska falla inom "rutinbetonade åtgärder" som "inte är förknippade med några nämnvärda kostnader". Vid ett riksdagsseminarium i februari 2025 framkom det med tydlighet att tjänstemän på myndigheterna själva ser att en anmälningsplikt kommer att ta mycket extra tid och resurser – inte minst eftersom det kommer att vara så svårtolkat.[5] Även om ledare för myndigheterna skulle ange i sina remissvar till regeringen att en anmälningsplikt inte skulle medföra några nämnvärda kostnader så är inte uppfattningen bland de anställda densamma.

Syftet med anmälningsplikten är att fler papperslösa ska kunna utvisas och antalet som vistas i Sverige illegalt ska minska. Ingenstans i utredningen finns något resonemang kring om det är rimligt att anta att så verkligen kommer att bli fallet. Eftersom så mycket i förslaget om en anmälningsplikt är otydligt, inte minst i relation till hur den ska genomföras, så är det tydligt att det främsta syftet med förslaget är att skrämma människor till att lämna landet, eller från att alls komma hit till att börja med. Det främsta exemplet på ett land i Europa som fört en liknande avskräckande politik under de senaste åren är Storbritannien med deras "hostile environment" som bland annat omfattar olika slags anmälningsplikter och skyldigheter att kontrollera hyresgäster eller bankkunders legala status. Detta har dock inte skrämt personer från att söka skydd då antalet asylsökande i Storbritannien 2024 var det högsta någonsin.[6] "The hostile environment" har också lett till ökad diskriminering.[7] Det är rimligt att anta att förslaget om en anmälningsplikt i Sverige inte heller kommer att leda till någon större skillnad i hur många som vistas i landet illegalt. Däremot kommer det att leda till ett stort mänskligt lidande bland papperslösa som tappar förtroendet för svenska myndigheter. Det kommer också att kraftigt försvåra olika myndigheters samarbetsförmåga, skapa konflikter på de sex myndigheternas arbetsplatser och bidra till ökade kostnader och minskad tillit för ansträngda myndigheter som redan kämpar med lågt förtroende hos allmänheten.

Konsekvenser av anmälningsplikten för barn

Papperslösa barn är i högre utsträckning än vuxna i kontakt med myndigheter. Vi kan därför konstatera att anmälningsplikten särskilt skulle riskera att papperslösa barn inte skulle våga tillgodose sig flera av de rättigheter som ryms inom FN:s barnkonvention som blev lag i Sverige 2020. Enligt Artikel 2 om icke-diskriminering ska alla barn ha samma rättigheter oavsett juridisk status. Om papperslösa barn inte längre vågar söka vård eller gå i skolan, innebär det en de facto-diskriminering som strider mot konventionen. Artikel 3 om att barnets bästa alltid ska komma i främsta rummet innebär att staten alltid ska prioritera vad som är bäst för barnet i alla beslut som rör dem. Att tvinga myndighets-representanter att ange barn kommer att få allvarliga konsekvenser för barnens hälsa, utveckling och säkerhet. När barnfamiljer känner sig tvingade att hålla barnen gömda undan myndigheter kommer det att drabba

[5] https://www.st.org/press-och-opinion/nyheter/seminarium-om-anmalningsplikt-statligt-anstallda
[6] https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn01403/
[7] https://lordslibrary.parliament.uk/research-briefings/lln-2018-0064/

barnens skolgång vilken de har rätt till enligt konventionens artikel 28, liksom deras behov av vård och hälsobringande aktiviteter som är en rättighet reglerad i artikel 24. Den föreslagna anmälningsplikten skulle få flera allvarliga och negativa effekter på barns välbefinnande, hälsa och rättigheter. Den riskerar att förvärra deras utsatthet, öka psykisk ohälsa och skapa en rädsla som driver familjer längre bort från samhället, snarare än att lösa migrationspolitiska problem.

Författare

Jacob Lind, ordförande IMER-förbundet och forskare vid Malmö universitet, Malmö Institute for Migration Studies (MIM)
Maria Moberg Stephenson, ledamot IMER-förbundet och lektor vid Institutionen för sociala och psykologiska studier, Karlstads universitet
Torun Elsrud, medlem IMER-förbundet och lektor i socialt arbete, Linnéuniversitetet
Signild Risenfors, ledamot i IMER-förbundets styrelse och docent i pedagogik på Högskolan Väst