



Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
Diarienummer Ju2024/02572

2025-02-26

YTTRANDE: VISSA ÅTGÄRDER FÖR STÄRKT ÅTERVÄNDANDEVERKSAMHET OCH UTLÄNNINGSKONTROLL, SOU 2024:80

DIK är fackförbundet för alla som arbetar eller studerar inom kultur, kommunikation eller kreativ sektor. DIK är en del av Saco och organiserar fler än 20 000 medlemmar inom arbetsmarknadens alla sektorer.

Inledande kommentarer

DIK kommenterar i detta remissvar primärt utredningens förslag om en uppgiftsskyldighet som innebär att vissa utpekade myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter om personer som inte har rätt att vistas i Sverige till Polismyndigheten, som i sin tur får lämna vidare uppgifter till Migrationsverket eller Säkerhetspolisen. DIK kommenterar inte övriga förslag i utredningen.

Sammanfattning

DIK avstyrker förslaget om att införa en uppgiftsskyldighet, eller anmälningsplikt som det också har kallats, och alla förslag relaterade till detta. Att gå vidare med utredningens förslag skulle få flera allvariga negativa konsekvenser, både för individer och för samhället i stort. Inte minst skulle det skada tilliten till de utpekade myndigheterna, och i förlängningen till offentliga verksamheter överlag. Förslaget riskerar att leda till att människor avstår från att söka hjälp eller information från dessa och andra verksamheter, inklusive skola och vård, av rädsla för att de själva eller deras anhöriga ska anges.

DIK ser också stor risk att arbetsmiljön kommer att påverkas negativt för anställda på de utpekade myndigheterna. Att behöva arbeta med att lämna ut uppgifter om papperslösa människor kommer sannolikt att innebära en stor etisk stress. Dessa individer har inte sökt sig till sina yrken för att utföra polisiära arbetsuppgifter och det finns en risk att färre kommer vilja arbeta i dessa verksamheter. Det finns också en risk att det skapas en misstro kollegor emellan. Därutöver riskerar förslaget att ta stora resurser i anspråk från redan pressade myndigheter som behöver fokusera på att bedriva sina samhällsviktiga uppdrag.

DIK anser vidare att utredningens förslag innebär stor risk för godtycklighet. Anställda på de myndigheter som ska bli skyldiga att lämna

ut uppgifter kommer oundvikligen att ställas inför svåra bedömningar och oklarheter kopplat till vilka uppgifter som ska lämnas ut och på vilka grunder. Det kan leda till misstag som skadar både individers rättigheter och förtroendet för myndigheten. Eftersom den som inte fullgör uppgiftsskyldigheten riskerar att dömas för tjänstefel ser DIK också en risk att individer på de utpekade myndigheterna kommer att lämna ut information på allt för lösa grunder, men också mer information än nödvändigt och om fler individer än vad som är relevant. Detta för att säkerställa att man inte missar att lämna ut information och därmed gör sig skyldig till ett brott. Förutom att detta kan leda till misstag, ser DIK en uppenbar risk för diskriminering och misstänkliggörande av en stor grupp människor baserat på exempelvis utseende, namn eller språk – även personer som har all rätt att vistas i Sverige.

För DIK som förbund är det positivt att regeringen har tydliggjort att bibliotekarier inte ska behöva ange besökare. Förbundet vill här betona att det skulle strida mot bibliotekslagen som säger att biblioteken ska vara öppna och tillgängliga för alla, liksom mot flera internationella konventioner, till exempel barnkonventionen och FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter som säger att alla har rätt till information och kultur. DIK vill dock betona att det, med grund i samma konventioner samt i museilagen, är viktigt att också offentliga museer och kulturhus är undantagna, vilket DIK tolkar det som att de är utifrån utredningens förslag.

Även om förslaget om uppgiftsskyldighet i nuläget är begränsat till sex utpekade myndigheter ser DIK dock en risk att det, när det väl finns på plats, kan komma att utvidgas till att gälla fler verksamheter. Därför vill DIK kraftfullt betona att förbundet motsätter sig förslagen om uppgiftsskyldighet/anmälningsplikt i grunden, oavsett vilka verksamheter och yrkesgrupper som täcks in. Själva principen att människor ska lämna ut uppgifter som innebär att de anger andra människor till polis är ett hot mot det öppna och demokratiska samhället, och skadar tilliten både människor emellan och till våra offentliga institutioner. DIK ser också en stor risk att förslagen i utredningen leder till att Sverige bryter mot sina skyldigheter att skydda rättigheterna för de mest utsatta i samhället, inte minst de åtaganden Sverige har gjort genom FN:s barnkonvention.

Vidare vill DIK betona att det saknas stöd i forskning och från erfarenheter från andra länder (exempelvis Tyskland och Storbritannien) för att de förslag som presenteras i utredningen skulle vara effektiva när det gäller att komma till bukt med det så kallade skuggsamhället. Att införa en lag som inte kommer att uppnå sitt syfte men som riskerar att få stora negativa effekter kan inte anses vara vare sig proportionerligt eller effektivt ur ett resursperspektiv.

Kommentarer till utredningens förslag

4.4.1 Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet i utlänningslagen

DIK avstyrker förslaget att bestämmelser om en särskild sekretessbrytande uppgiftsskyldighet ska införas i utlänningslagen i syfte att förbättra och effektivisera uppgiftslämnandet från vissa andra myndigheter till de verkställande myndigheterna.

DIK anser att det är och fortsatt ska vara de rättsvårdande myndigheternas uppgift att verkställa migrationspolitiken. Om andra myndigheter ska delta i detta arbete riskerar tilliten till och förtroendet för dessa myndigheter att skadas. Det kan leda till att människor avstår från att söka stöd eller information från dessa och andra offentliga verksamheter. Att bryta sekretessen riskerar också att leda till att människor generellt kommer att känna ett lägre förtroende för att dela med sig av känsliga uppgifter till myndigheter. Hur ska exempelvis en individ som har ett gemensamt möte med Försäkringskassan och vården våga berätta känsliga saker som kan ha relevans för dennes sjukskrivning, om det då finns risk att individen lämnar ut uppgifter som kan leda till att en anhörig som är papperslös anges till polis? Och hur ska Försäkringskassan kunna göra en korrekt bedömning av ärendet om de inte får all information?

Att behöva arbeta med att lämna ut uppgifter om papperslösa människor, som exempelvis kan leda till att familjer splittras eller personer utvisas till länder med fara för sina liv, skulle innebära en stor etisk stress och därmed påverka arbetsmiljön för de som arbetar på de utpekade myndigheterna negativt. DIK ser en risk att färre kommer att vilja arbeta i dessa samhällsviktiga verksamheter.

4.4.3 Uppgifterna ska lämnas till en av de verkställande myndigheterna

Av samma skäl som ovan avstyrker DIK bedömningen att uppgifter ska lämnas till en av de verkställande myndigheterna.

4.4.4 Uppgiftsskyldigheten ska avse vissa särskilt utpekade myndigheter

Utredningen bedömer att för att en myndighet ska omfattas av en uppgiftsskyldighet krävs det bland annat att en utökad uppgiftsskyldighet inte på ett generellt plan ska riskera att leda till orimliga effekter för enskilda eller strida mot ömmande värden.

DIK ifrågasätter att det överhuvudtaget går att bedöma i vilken grad de uppgifter som kommer att lämnas ut kommer att leda till orimliga effekter för enskilda eller strida mot ömmande värden.

Som utredningen själv konstaterar förekommer begreppet "orimliga effekter för enskilda" inte i annan lagstiftning och har inte heller någon vedertagen innebörd i det allmänna språkbruket. Utredningens egen bedömning är sammanfattningsvis att en myndighet inte bör omfattas av en uppgiftsskyldighet om det redan på förhand kan konstateras att en sådan skyldighet riskerar att leda till att utläningar riskerar liv eller hälsa eller inte utnyttjar grundläggande rättigheter i ett så stort antal fall att det kan förväntas bli regel snarare än undantag.

DIK vill här framhålla att det i många fall sannolikt kommer att få ytterst allvarliga konsekvenser för människor – både vuxna och barn – att utvisas till länder som av olika skäl inte är säkra att vistas i, till exempel för att det är krig i deras hemland eller för att de riskerar att bli förföljda eller utsatta för våld om de återvänder. I många fall kommer det sannolikt också inkräkta på människors rättigheter enligt internationella regler och konventioner som Sverige har åtagit sig att följa, såsom Europakonventionen och barnkonventionen. Som utredningen själv konstaterar kan orimliga effekter inträda för barn *"redan när det finns risk att barnets grundläggande behov, till exempel av utbildning, riskerar att inte kunna tillgodoses på grund av en uppgiftsskyldighet"*. DIK vill här betona att det finns stor risk att förslaget leder till att människor inte vågar söka vård eller låta sina barn gå i skola, av rädsla för att uppgifter om dem ska lämnas till polisen. Det kommer vara mycket svårt för enskilda att veta vilka offentliga verksamheter som är skyldiga att lämna ut uppgifter och inte.

Mot bakgrund av detta anser DIK att det är omöjligt att fastslå att en utökad uppgiftsskyldighet för en specifik myndighet inte på ett generellt plan riskerar att leda till orimliga effekter för enskilda eller strida mot ömmande värden.

4.4.5 Uppgifter ska lämnas på eget initiativ

DIK avstyrker utredningens bedömning att uppgifter ska lämnas till de verkställande myndigheterna på eget initiativ av de utlämnande myndigheterna.

Att uppgifter ska lämnas på eget initiativ anser DIK innebära en rättsosäkerhet, bland annat genom att bedömningar riskerar att baseras på subjektiva faktorer vilket kommer att leda till stora skillnader i tillämpning. Sannolikt kommer olika bedömningar göras, både mellan myndigheter och inom samma myndighet, kring vilka uppgifter som ska lämnas och i vilken omfattning. Förutom att det blir godtyckligt riskerar otydligheten att leda till att anställda på myndigheterna ställs inför svåra avvägningar vilket påverkar arbetsmiljön negativt.

4.6.1 När ska en skyldighet att lämna uppgifter inträda?

DIK avstyrker förslaget att en uppgiftsskyldighet ska inträda när uppgifter som en myndighet förfogar över gör att det finns anledning för myndigheten att anta att en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige.

DIK ifrågasätter hur det ska kunna bedömas huruvida medarbetare på de utpekade myndigheterna har gjort tillräckligt för att fullgöra uppgiftsskyldigheten, och hur kravet att "det ska finnas *anledning att anta* att en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige för att en uppgiftsskyldighet ska komma i fråga" ska tolkas.

För det första är formuleringen att en anställd ska ha "*anledning att anta*" att en person inte har rätt att vistas i landet mycket vag. Det är stor skillnad på att "*anta*" något och att "*veta*" – detta bäddar för att uppgifter kommer att lämnas ut på allt för lösa grunder.

För det andra står det i utredningen att uppgiftsskyldigheten inte ska kräva mer än rutinbetonade åtgärder från den utlämnande myndigheten och att avsikten inte är att de ska göra några egna efterforskningar. DIK anser att det är otydligt hur detta ska bedömas med tanke på att en person som inte lämnar uppgifter kan dömas för tjänstefel. Om anställda på myndigheterna är rädda för att dömas för tjänstefel finns det stor risk att de kommer att lägga mycket tid och resurser på att säkerställa att de inte missar att lämna ut information. Särskilt med tanke på att utredningen skriver att "den utlämnande myndigheten måste göra en sammantagen bedömning av samtliga kända förhållanden i varje enskilt fall". Det riskerar att leda till att överflödiga och integritetskänsliga information lämnas. Förslaget riskerar också att ta stora resurser i anspråk från dessa redan pressade myndigheter att bedriva sina samhällsviktiga uppdrag.

Att uppgiftsskyldigheten ska baseras på antaganden och inte faktiskt vetskap kommer också innebära att uppgifter kommer att lämnas ut om långt fler individer än vad som är nödvändigt (det vill säga även individer som har rätt att vistas i landet). Om anställda på myndigheterna lämnar uppgifter utifrån personers utseende, namn, språkkunskaper eller inkom det faktum att en person är utländsk medborgare finns det också en uppenbar risk för diskriminering/rasprofilering.

Som utredningen själv konstaterar kan det inte heller ställas krav på att de utlämnande myndigheterna ska ha fullständig kunskap om det migrationsrättsliga regelverket och vad som krävs för att ha rätt att vistas i Sverige i varje enskilt fall. Det finns många olika former av uppehållstillstånd och det kan inte förväntas att tjänstemän på dessa myndigheter har kunskap om alla dessa.

DIK reagerar också på skrivningen att "en uppgiftsskyldighet inträder även om myndigheten får kännedom om att en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige genom *sidoinformation*". DIK tolkar detta som att individen

också ska lämna ut information som denne får som ligger utanför dennes ordinarie roll och uppdrag, vilket DIK anser är både otydligt och allt för vidsträckt. Vad gäller till exempel om personer på dessa myndigheter gör iakttagelser eller överhör information i samband med att de har kontakt med verksamheter som är undantagna från uppgiftsskyldigheten, till exempel inom ramen för olika former av samverkande insatser med socialtjänsten, psykiatrin eller vården? Innebär "sidoinformation" att det inte enbart är dokumenterade uppgifter som ska lämnas ut, utan även sådant som en tjänsteman ser eller hör när denne befinner sig i ett externt sammanhang? Om så är fallet innebär det i praktiken att fler än de sex utpekade myndigheterna omfattas av uppgiftsskyldigheten.

4.6.2 Vilka uppgifter ska lämnas?

DIK avstyrker förslaget att den utlämnande myndigheten ska lämna uppgifter om en utlänning som saknar rätt att vistas i Sverige, och avstyrker därmed också förslaget kring vilka uppgifter som ska lämnas.

Utredningen skriver att *"den utlämnande myndigheten bör sträva efter att enbart lämna sådana uppgifter som är relevanta och nödvändiga, särskilt i fråga om uppgifter som kan vara känsliga eller omfattas av sekretess"*.

Samtidigt föreslår utredningen att myndigheten ska ange de omständigheter som ligger till grund för myndighetens antagande att utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige. DIK ser här en risk att anställda på myndigheterna kommer att behöva göra större efterforskningar än nödvändigt för att motivera omständigheterna för sitt antagande.

DIK ser också en stor risk för godtycklighet kring vilka uppgifter som lämnas ut och på vilka grunder. Anställda på de myndigheter som ska bli skyldiga att lämna ut uppgifter kommer oundvikligen att ställas inför svåra bedömningar och juridiska oklarheter. Det kan leda till misstag som skadar både individers rättigheter och förtroendet för myndigheten.

4.6.4 Vilka myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter?

DIK avstyrker förslaget att följande myndigheter ska omfattas av skyldigheten att på eget initiativ lämna ut uppgifter:

- Arbetsförmedlingen
- Försäkringskassan
- Kriminalvården
- Kronofogdemyndigheten
- Pensionsmyndigheten
- Skatteverket

DIK anser inte att det ligger inom ramen för dessa myndigheters uppdrag att lämna uppgifter om papperslösa till Polisen.

Som DIK redan har redogjort för kommer detta att få konsekvenser kopplat till minskad tillit, ökad risk för diskriminering och risk för godtycklighet i bedömningar med mera. DIK vill också betona att förslaget skulle skada arbetsmiljön för de som arbetar på de utpekade myndigheterna.

DIK delar heller inte utredningens bedömning att en skyldighet för dessa myndigheter att lämna uppgifter till Polisen inte riskerar att leda till orimliga effekter för enskilda, eller att människor går miste om grundläggande rättigheter eller riskerar hälsa och liv, som redogörs för under 4.4.4.

DIK tillstyrker utredningens förslag att följande verksamheter inte ska omfattas av uppgiftsskyldigheten:

- Hälso- och sjukvården
- Skolan
- Socialtjänsten

DIK delar bedömningen att en uppgiftsskyldighet inte går att förena med hälso- och sjukvårdens uppdrag och rätten till vård som inte kan anstå, och inte heller med barns rätt till utbildning eller med socialtjänstens uppdrag.

DIK vill vidare betona att en uppgiftsskyldighet inte heller är förenlig med bibliotekens och museernas uppdrag och deras krav på att vara öppna och tillgängliga för alla i enlighet med bibliotekslagen och museilagen. Det skulle också strida mot FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter som säger att alla har rätt till information och kultur. Det är därför viktigt att även museer och kulturhus är undantagna från uppgiftsskyldigheten, vilket DIK tolkar det som att de är utifrån utredningens förslag.

4.6.5 En kompletterande skyldighet att lämna uppgifter på begäran

DIK avstyrker utredningens förslag att det ska införas en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i utlänningslagen som innebär att de myndigheter som omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ också får en skyldighet att på begäran av de verkställande myndigheterna lämna ut ytterligare uppgifter som behövs för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas eller för att en utlänningsvistelserätt i Sverige ska kunna utredas (det vill säga att de myndigheter som föreslås bli skyldiga att lämna uppgifter på eget initiativ också ska bli skyldiga att lämna uppgifterna på begäran).

DIK avstyrker också förslaget att Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten ska bli skyldiga att lämna uppgifter på begäran av en verkställande myndighet, samt att skyldigheten att lämna uppgifter på begäran också ska omfatta ärenden som omfattas av LSU (Lag (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård).

Sverige har sekretesslagstiftning och möjligheterna att bryta den är av goda skäl begränsade. DIK anser inte att det är motiverat att utvidga möjligheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Inte minst då DIK ser en stor risk att det kommer att tillämpas på olika sätt av olika myndigheter och även inom en och samma myndighet. Att införa en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet kommer att innebära att anställda på de utpekade myndigheterna ställs inför mycket svåra avväganden, vilket kommer att påverka arbetsmiljön negativt.

Uppgiftsskyldigheten kan också leda till svårigheter för de utpekade myndigheterna när det gäller att efterleva GDPR. Sannolikt kommer uppgifter om individer som misstänks vistas i Sverige utan tillstånd sammanställas och lagras på något sätt för att därefter lämnas över till Polisen på ett tillförlitligt sätt. Detta kommer att bli utmanande i relation till GDPR:s krav på riktighet och tillförlitlighet. Det kommer också att bli svårt för enskilda anställda på myndigheterna att ta ställning till huruvida uppgifter som de samlar in och registerför efterlever kraven enligt GDPR, och i vilka fall det är tillåtet att bryta på sekretessen och inte.

4.6.7 Vad händer om inte uppgiftsskyldigheten efterlevs?

DIK delar utredningens bedömning att det inte behövs några särskilda regler om påföljder för den som inte följer en skyldighet att lämna uppgifter.

DIK avstyrker dock utredningens bedömning att anställda på någon av de utpekade myndigheterna ska kunna anses begå tjänstefel eller tjänsteförseelse om han eller hon inte agerar i enlighet med uppgiftsskyldigheten.

Tjänstefel ska enligt utredningen utgöra ett verktyg för att hantera eventuella konsekvenser av en tjänstemans oförmåga eller ovilja att efterleva kraven som utredningen ställer. DIK vill poängtera att tjänstefel är ett allvarligt brott som kan straffas med fängelse i upp till två år. Även en tjänsteförseelse kan få allvarliga konsekvenser och i vissa fall leda till avsked. DIK anser att detta är alltför allvarliga påföljder som sätter individer på de utpekade myndigheterna i mycket utsatta positioner. Inte minst då det framstår som otydligt hur uppgiftsskyldigheten ska tillämpas och hur det ska kunna bedömas att medarbetare på de utpekade myndigheterna har gjort tillräckligt för att fullgöra uppgiftsskyldigheten.

DIK ser stora risker med att koppla ett straffrättsligt sanktionssystem till kraven på uppgiftsskyldighet. Den typ av insamling, registrering och

rapportering av uppgifter om individer som utredningens förslag innebär utgör inte en naturlig del av yrkesutövningen för personer på de utpekade myndigheterna. Osäkerhet och okunskap kring vilka uppgifter som ska lämnas ut kan leda till att anställda hellre registerför eller rapporterar i för stor utsträckning, för att säkerställa att man inte genom underlåtenhet gör sig skyldig till tjänstefel. Risken att göra sig skyldig till tjänstefel och den osäkerhet som anställda på myndigheterna kommer att ställas inför kommer att påverka arbetsmiljön negativt.

Om en uppgiftsskyldighet införs, vilket DIK kraftigt avstyrker, anser förbundet därför att det inte ska innebära några påföljder att bryta mot densamma.

Anna Troberg
Förbundsordförande, DIK

Johanna Alm Dahlin
Utredningsansvarig, DIK

Måns Genberg
Jurist, DIK