

Justitiedepartementet

5 mars 2025

Dnr: Ju2024/02572

VISSA ÅTGÄRDER FÖR STÄRKT ÅTERVÄNDANDEVERKSAMHET OCH UTLÄNNINGSKONTROLL (SOU 2024:80)

Fackförbundet ST företräder över 100 000 medlemmar och organiserar arbetstagare inom staten samt de med statliga uppdrag. I detta yttrande lämnar vi våra synpunkter på kapitel fyra i betänkandet där frågan om införandet av en informationsplikt för statligt anställda behandlas. Eftersom vi representerar samtliga berörda myndigheter finner vi det angeläget att lyfta våra perspektiv i denna fråga. Vi avser dock inte att kommentera övriga delar av betänkandet.

Fackförbundet ST:s övergripande kommentar till utredningen

Det är viktigt med en human och rättssäker återvändandeverksamhet för personer som har fått beslut om avvisning eller utvisning. För att detta ska vara möjligt är det avgörande att de verkställande myndigheterna har rätt förutsättningar och tillräckliga resurser för att utföra sitt uppdrag. På samma gång har samhället en skyldighet att skydda personer som saknar rättslig status att vistas i landet, då en sådan utsatt situation innebär en risk för att dessa människor exploateras och inte får sina grundläggande rättigheter tillgodosedda. Det handlar om att upprätthålla en viktig balans mellan en rättssäker och ändamålsenlig återvändandeverksamhet och samtidigt skydda människors grundläggande rättigheter.

Fackförbundet ST avstyrker utredningens förslag om att införa en obligatorisk informationsplikt (uppgiftsskyldighet) för anställda inom vissa utpekade statliga myndigheter. Vi menar att utredningen varken har visat hur en sådan ordning skulle vara ett effektivt sätt att stärka återvändandeverksamheten eller att det skulle minska skuggsamhället. Inte heller är det visat att konsekvenserna av förslaget är i proportion till nyttan med förslaget. Tvärtom finns det flera tydliga skäl till varför en sådan ordning kan komma att undergräva tilliten till myndigheter, underminera tjänstemannarollen och samtidigt driva på skuggsamhället.

Statligt anställdas arbete bygger på att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan myndigheter och de individer de har kontakt med. Om anställda inom vissa myndigheter åläggs en skyldighet att ange personer riskerar detta förtroende att skadas. Även om utredningen föreslår att informationsplikt ska begränsas till ett visst antal myndigheter menar

vi att den negativa effekten kommer att drabba samtliga myndigheter. Detta beror på att allmänheten generellt har svårt att skilja mellan olika myndigheter och förvaltningsnivåer, vilket troligen är ännu mer påtagligt bland papperslösa med begränsade kunskaper om det svenska systemet. Vi menar att utredningens förslag därför riskerar att skapa en utbredd osäkerhet och misstro gentemot hela den offentliga förvaltningen vilket i sin tur kan leda till att papperslösa, asylsökande och andra grupper som befinner sig i en utsatt situation drar sig från att söka hjälp eller samverka med myndigheter i andra ärenden.

Informationsplikten innebär också att myndighetsanställda skulle behöva utföra uppgifter som inte ligger i linje med myndigheternas kärnverksamhet. Förslaget innebär att statligt anställda ska granska och rapportera om personer som kanske inte ens är relevanta för det ärende de handlägger. Trots detta hävdar utredningen att det inte kommer att påverka myndigheternas arbete vilket vi menar är en felaktig bedömning. Tvärtom kommer detta att innebära ökade kostnader och en ökad administrativ börda för anställda. Vi vill även betona att det finns en myndighetsindelning av en anledning där varje myndighet har expertis inom sitt specifika ansvarsområde. De anställda är experter på att tillämpa lagar inom sin myndighet och bör inte förväntas hantera uppgifter som ligger utanför deras kärnuppdrag. Detta är varken ett effektivt eller ett ändamålsenligt sätt att använda våra gemensamma resurser.

I sin helhet är utredningens förslag på hur en informationsplikt ska implementeras väldigt svagt och otydligt. Enligt förslaget ska statligt anställda agera utifrån mycket lösa grunder, med den låga misstankegraden ”anledning att anta”. Detta är därmed ett betydande avsteg från den statliga värdegrunden och underminerar den professionella rollen hos statligt anställda där statliga tjänstemän förväntas följa principer om saklighet, objektivitet och opartiskhet. Statligt anställdas beslut och ageranden ska grundas på kunskap. I praktiken innebär informationsplikten att myndighetspersonal tvingas agera på ett sätt som både kan upplevas som godtyckligt och rättsosäkert.

Slutligen är vi mycket kritiska till hur utredningen har kommit fram till sina slutsatser om införandet av informationsplikten. Trots att en genomgång av för- och nackdelarna med en sådan lagstiftning ingick i direktiven, har utredningen inte genomfört en tillräckligt djupgående analys av dessa aspekter. En annan svaghet i utredningen är att de inte heller granskat erfarenheter från liknande lagstiftning i andra länder, vilket innebär att viktiga lärdomar har gått förlorade. Detta är särskilt problematiskt eftersom konsekvenserna för enskilda individer, riskerna för diskriminering och barnrättsperspektivet endast har behandlats inom ramen för skola, vård och socialtjänst. Flera av de myndigheter som omfattas av förslaget har dock verksamheter som direkt påverkar barn, men dessa aspekter har inte analyserats tillräckligt.

Sammantaget anser vi att utredningens underlag är undermåligt och att det inte kan ligga till grund för en så ingripande förändring. Det saknas även en grundlig bedömning av vilken faktisk effekt förslaget kan förväntas medföra på lång sikt för allmänheten, myndigheterna och dess anställda samt samhället i stort.

En rättsosäker ordning och en ökad administrativ börda

Utredningen föreslår att statligt anställda ska vara skyldiga att informera polismyndigheten om de "har anledning att anta" att en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige. Denna skyldighet omfattar inte bara information som framkommer inom ramen för den egna verksamheten, utan även vid så kallad "sidoinformation" och iakttagelser vid exempelvis inspektioner eller förrättningar.

Fackförbundet ST är djupt bekymrade över att förslaget innebär en mycket rättsosäker ordning. Vi anser att detta är ett betydande avsteg från hur statligt anställda vanligtvis hanterar och handlägger information, där principer om rättssäkerhet, objektivitet, likabehandling och beslut baserat på kunskap är vägledande. Förslaget riskerar att skapa osäkerhet i implementeringen eftersom personer som saknar rätt att vistas i Sverige inte är en homogen grupp utan inkluderar personer från olika länder, i olika åldrar och med varierande vistelsetid i Sverige. Således kan det bli svårt för statligt anställda att avgöra när informationsplikten ska gälla vilket skapar en risk för godtyckliga bedömningar och diskriminering. I praktiken kan det tvinga anställda att ägna sig åt etnisk profilering vid exempelvis inspektioner eller förrättningar.

Utredningen hävdar vidare att det ska vara möjligt för statligt anställda att bilda sig en uppfattning om en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige utan heltäckande kunskap och efterforskning. I praktiken innebär förslaget att en statligt anställd först måste göra en bedömning ifall informationsplikten ska gälla. Därefter måste den statligt anställda bedöma vilka uppgifter som är relevanta att dela med sig av. Slutligen måste den statligt anställda förhålla sig till och tillämpa olika sekretessbestämmelser.

Det är talande att utredningen själva konstaterar att det inte är möjligt att exemplifiera i vilka situationer informationsplikten ska gälla. Vi ser också det som mycket anmärkningsvärt att en statligt anställd tvingas agera på individer som de inte handlägger inom ramen för myndighetens kärnuppdrag.

Ökad utsatthet och försämrad arbetsmiljö för statligt anställda

Fackförbundet ST delar utredningens slutsats om att inte införa särskilda sanktionspåföljder för den som underlåter att följa den föreslagna skyldigheten att lämna uppgifter. Samtidigt är vi kritiska till att enskilda tjänstemän ska hållas ansvariga för uppdrag som ligger långt ifrån deras kärnverksamhet och kompetensområde.

Vi menar att förslaget redan i sig innebär en betydande försämring av arbetsmiljön för de statligt anställda som förväntas tillämpa det. Vi ser en uppenbar risk att förslaget kommer göra statligt anställda mer utsatta för hot och våld särskilt i situationer där de möter allmänheten. Det gäller inte minst vid inspektioner och förrättningar där statligt anställda kan hamna i utsatta situationer.

Utredningen underskattar konsekvenserna av införandet av en informationsplikt för allmänheten

Fackförbundet ST anser att utredningens konsekvensanalys är bristfällig och alltför översiktlig. Den saknar en heltäckande bild av de samlade effekterna av utredningens förslag.

När det gäller konsekvenserna för enskilda individer fokuserar utredningen enbart på intrång i den personliga integriteten samtidigt som den bortser från andra potentiella effekter. En av de främsta riskerna är att informationsplikten kan leda till att personer med laglig rätt att vistas i landet felaktigt utpekade och misstänkliggörs eftersom förslaget är utformat på ett sådant sätt att enbart en misstanke räcker för att statligt anställda ska vara skyldiga att agera. Vidare får förslaget konsekvenser även för personer som har laglig rätt att vistas i landet men som lever i ett hushåll med blandad rättslig status. Detta skapar en situation där personer som själva har laglig rätt att vistas i landet kan känna sig tvungna att undvika kontakt med myndigheter av rädsla för att deras anhöriga ska bli anmälda. På så sätt riskerar förslaget att även drabba personer som egentligen inte ska omfattas.

Förslaget påverkar även myndigheternas uppdrag och samhällsnyttiga arbete. Exempelvis har myndigheter med omfattande medborgarkontakter, såsom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, även i uppdrag att förebygga och motverka våld i nära relationer. Eftersom många papperslösa saknar ett socialt skyddsnät i Sverige kan kontakten med myndigheter vara en av få kanaler där dessa grupper får stöd och skydd i utsatta situationer. Om förslaget genomförs finns det därmed en betydande risk att dessa viktiga skyddsnät försvagas.

Sammantaget riskerar utredningens förslag att skapa en utbredd osäkerhet och misstro gentemot hela den offentliga förvaltningen både bland personer som inte har rätt att vistas i Sverige och de som har rätt att vistas här. I förlängningen kan det innebära alltifrån att enskilda inte utnyttjar sina rättigheter så som att söka vård, gå i skolan eller få ersättning, till att de inte vågar anmäla brott, vittna eller på annat sätt samverka med myndigheterna.

Barnperspektivet är alldeles för enkelspårigt

Fackförbundet ST är mycket kritiskt till att utredningen inte tar hänsyn till barnrättsperspektivet utöver skola, vård och omsorg. Vi anser att denna avgränsning är alltför snäv och att utredningen förbiser flera viktiga aspekter av hur förslaget kan påverka barn både direkt och indirekt.

Ett tydligt exempel på detta är konsekvenserna av informationsplikten inom Kriminalvården som innebär att barn utan rättslig status riskerar att hindras från att besöka en frihetsberövad förälder trots att rätten till kontakt mellan barn och förälder är en grundläggande princip i barnkonventionen. På samma sätt kan införandet av ungdomsanstalter inom Kriminalvården göra det svårare för föräldrar utan rättslig status att besöka sitt frihetsberövade barn eftersom de riskerar att bli anmälda. En annan allvarlig konsekvens gäller familjer där en gravid person saknar rättslig status i Sverige. Detta kan innebära att den gravida undviker att söka vård på sjukhus vid födsel eftersom hälso- och sjukvården är skyldig att anmäla födelsen till Skatteverket. Detta utgör både en risk för den födande och barnet men får också andra konsekvenser för barnet eftersom det då riskerar att inte tilldelas ett personnummer. Vi ser även en risk att individer avstår från att ansöka om ekonomiskt stöd som de annars har rätt till om det finns personer utan rättslig status i hushållet. Detta riskerar att öka den ekonomiska utsattheten och utsätta fler barn för fattigdom.

Även om dessa exempel ovan inte bör betraktas som heltäckande är det tydligt att utredningens förslag i många fall kommer att drabba barn. FN:s barnrättskommitté har redan kritiserat svenska myndigheters efterlevnad av barnkonventionen. Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att utredningen inte gör en djupare analys av konsekvenserna för barn.

Förslaget står inte i proportion till konsekvenserna för myndigheterna

Det är viktigt att understryka de negativa effekterna av förslaget för myndigheterna själva. Förutom att det finns en risk att tilliten minskar bland allmänheten ser vi även en risk för att utredningens förslag kan försvåra myndigheternas samverkan. Till exempel kan informationsplikten leda till att skola, socialtjänst och andra myndigheter blir mer restriktiva med att dela relevant information med de myndigheter som omfattas av förslaget. Det finns även en risk att samarbetet med civilsamhället försämras eftersom dessa aktörer utgör en viktig kontaktpunkt för personer som saknar rättslig status.

Vi vill även lyfta att flera internationella aktörer, såsom FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR)¹ och FN:s barnrättskommitté² har betonat vikten av att hålla isär migrationsmyndigheter och andra myndigheter. En rapport från Röda Korset³ visar dessutom att i länder där liknande angiverilagar har införts har skuggsamhället växt samtidigt som åtgärden haft en mycket begränsad effekt på återvändandeverksamheten. Med tanke på att utredningen själv konstaterar att informationspliktens effekt kommer att vara begränsad menar vi att de negativa konsekvenserna av förslaget inte står i proportion till den förväntade nyttan.

Britta Lejon

Förbundsordförande, Fackförbundet ST

Shervin Vahedi

Utredare, Fackförbundet ST

Märta Lindberg

Förbundsjurist, Fackförbundet ST

¹ Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders (Geneva: United Nations, 2014), s. 44. Tillgänglig på: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf

² FN:s kommitté för barnets rättigheter och FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter, *Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) och nr 23 (2017) om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer* (Genève: Förenta nationerna, 2017). Tillgänglig på: <https://www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument/barnkonventionen/allmanna-kommentarer/allman-kommentar-nr-23.pdf>

³ Röda Korset, *Humanitära konsekvenser av informationsplikten – Ökat lidande, särskilt för barn och kvinnor, utan avsedd effekt* (Stockholm: Svenska Röda Korset, 2023). Tillgänglig på: <https://www.rodakorset.se/contentassets/23b0aac0034d42f3a3ba86da72023993/roda-korset-humanitara-konsekvenser-av-informationsplikten.pdf>