

PM

Förslaget om en angiverilag

– juridisk analys av bakgrund, närliggande lagstiftning och internationell rätt

Detta är en promemoria som underlättar förståelsen av förslaget om en angiverilag och hur en sådan lag skulle komma att påverka olika samhällsfunktioner. Promemorian analyserar tidigare lagstiftning, närliggande och påverkande lagstiftning samt internationella konventioner av relevans för en angiverilag. Dokumentet är utarbetat av socialrättsjurist Monica Engström på Akademikerförbundet SSR. Kontaktvägar finns längst ner i dokumentet. Dokumentet kommer att revideras löpande beroende på utredningens förslag och andra, tillkommande fakta.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning	2
Tidöavtalet	3
Tilläggsdirektiv till utredningen om stärkt återvändandeverksamhet	3
Gällande rätt	4
Bakgrund	4
Hälso- och sjukvårdslagstiftning	4
Sociallagstiftning	4
Socialtjänstens uppdrag	5
Skyldighet att anmäla oro för barn - anmälningsplikt	5
Sekretess inom socialtjänsten	6
Internationell rätt	6
Utlänningslagen m.m.	7
Upphävda bestämmelser i utlänningsförordningen och förarbetsuttalanden	8
Upphävda bestämmelser	8

Sammanfattning

- Personer som att vistas i landet utan tillstånd eller olovligen har begränsade men ändå ovillkorliga rättigheter. Det gäller bland annat rätten till hälso- och sjukvård som inte kan anstå, barns rätt till skolgång, barns rätt till samma hälso- och sjukvård som alla andra barn samt rätten att ansöka om stöd och hjälp hos socialtjänsten och rätten att få sin ansökan prövad. Rättigheterna slås fast i svensk lag och internationell rätt.
- En lagreglerade anmälningsskyldighet står inte i direkt strid med lagstadgade rättigheter. Rättigheterna kan fortsatt utkrävas men den enskilde kommer de facto inte att ta del av rättigheterna eftersom de kommer att följa med en anmälan till Polismyndigheten och Migrationsverket. Sammantaget innebär det att rätten finns kvar även om det införs en skyldighet att anmäla någon.
- Alla barn - oavsett om de vistas i landet med eller utan tillstånd, lovligen eller olovligen – innefattas i den lagreglerade skyldigheten att anmäla oro. Det vill säga att alla barn, oavsett uppehållsstatus, av skyddsskäl eller liknande kan ha rätt till insatser av socialtjänsten. Skyldigheten att anmäla oror för barn är en skyddslagstiftning som ska säkerställa att barn får skydd, stöd, omsorg och omvårdnad. Personal inom skolan och hälso- och sjukvården till hör de som är skyldiga att orosanmäla barn, även papperslösa barn.
- Det fanns till fram till 2015 en skyldighet för socialtjänsten och skolstyrelsen att underrätta Migrationsverket om vissa förhållanden gällande personer utan uppehållstillstånd. Underrättelseskyldigheten upphävdes i samband med att Sverige ratificerade Barnkonventionen.
- År 2015 upphävdes socialtjänstens och skolstyrelsens skyldighet att underrätta Migrationsverket om vissa förhållanden gällande personer utan uppehållstillstånd. För socialtjänsten var anledningen att lagen kritiserades för att kunna påverka förtroendet mellan socialtjänsten och utsatta personer. För skolan var anledningen att skydda barns rätt till utbildning och för att förbättra förtroendet mellan skolväsendet och familjer i utsatta situationer. Det fanns en oro för att föräldrar till barn utan uppehållstillstånd skulle avstå från att skriva in sina barn i skolan av rädsla för att familjen skulle upptäckas och eventuellt utvisas. Regeringen fattade beslut om att överlämna proposition till riksdagen i december 2012. I den dåvarande regeringen satt bl.a. Ulf Kristersson som socialförsäkringsminister.
- Socialtjänsten är idag skyldiga att lämna ut uppgifter om papperslösa på begäran av bland annat Polismyndigheten och Migrationsverket om uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Den lagreglerade skyldigheten innebär att sekretessen bryts.



Tidöavtalet

I Tidöavtalet sägs att arbetet med inre utlänningskontroller och verkställighet ska stärkas och effektiviseras. I avtalet sägs vidare att det ska införas en ordning med informationsutbyte och anmälningsplikt mellan polisen och de myndigheter som kan komma i kontakt med personer som befinner sig illegalt i landet. Kommuner och myndigheter ska vara skyldiga att anmäla när det kommer i kontakt med personer som vistats i landet utan tillstånd och ha ett ansvar att säkerställa personen personens lagliga rätt att vistats i landet.

Tilläggsdirektiv till utredningen om stärkt återvändandeverksamhet

Den förra regeringen beslutade den 30 juni 2022 om kommittédirektiv om åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten (dir. 2022:91). Enligt direktiven ska en särskild utredare se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning.

Den nuvarande regeringen beslutade den 30 augusti 2023 att ge utredningen ett tilläggsdirektiv i vilket det tidigare uppdraget utvidgades. Utredaren ska enligt direktivet göra en översyn av regelverket om inre utlänningskontroller, i syfte att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och motverka olovlig vistelse i Sverige och att stärka återvändandearbetet. Regeringen konstaterar att det behövs effektivare verktyg för att upptäcka och förhindra olovlig vistelse.

Av direktiven framkommer bland annat att utredaren ska undersöka och kartlägga möjligheten att ge polisen ökade befogenheter för att förstärka och effektivisera arbetet med att kontrollera vistelserätt. Bland ska utredaren ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att myndigheterna i samband med en inre utlänningskontroll får eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att kunna fastställa utlänningens identitet och rätt att vistas i Sverige.

Vidare ska utredaren, oavsett ställningstagande i sak, ska lämna förslag på en reglering som innebär ett utökat informationsutbyte i syfte att stärka arbetet med verkställighet och försvåra möjligheterna att leva i landet utan tillstånd.

I direktiven anför regeringen att det för att åstadkomma ett effektivt återvändandearbete krävs en ändamålsenlig samverkan mellan berörda myndigheter och kommuner. Som ett led i detta är det nödvändigt att det finns förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte, där kommuner och myndigheter inom ramen för sin verksamhet informerar Migrationsverket eller Polismyndigheten om de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd.



Gällande rätt

Bakgrund

Med Sveriges inträde i Schengensamarbetet 2001 ändrades reglerna om gränskontroll och personkontroll och anpassades till de bestämmelser som reglerar samarbetet. Med Schengenavtalet följde en mer intensifierad inre utlänningskontroll. De inre utlänningskontrollerna ska i första hand inriktas på att efterspana utlänningsbeslut om avvisning eller utvisning för.

Utifrån detta sammanhang finns idag bestämmelser om underrättelseskyldighet och uppgiftsskyldighet i bland annat utlänningslagen.

Mot de intressen som inre gränskontroller syftar till att uppnå står intresset av att skydda den personliga integriteten, rätten till ett privatliv och mänskliga rättigheter. För att människor ska kunna ta del av många av de mänskliga rättigheterna är en grundläggande förutsättning att denne känner sig trygg i sina kontakter med myndigheter och samhällsnyttiga organ, som exempelvis hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan.

Hälso- och sjukvårdslagstiftning

Av hälso- och sjukvårdslagstiftningen följer att en region ska erbjuda utlänningsvistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning. För personer som inte fyllt 18 år gäller att de ska erbjudas vård i samma omfattning som erbjuds dem som är bosatta inom regionen.¹

Sociallagstiftning

Av socialtjänstlagen följer att varje kommun ansvarar för socialtjänstens inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Principen om kommunens yttersta ansvar är en av hörnstenarna i socialtjänstlagen. Den innebär bland annat att det är kommunen där den enskilde vistas som ansvarar för stöd och hjälp i akuta situationer, så kallat nödbistånd. Det kan handla om exempelvis matpengar, logi och hemresa. Det finns ingen fastslagen rätt till någon specifik stöd eller hjälp utan rätten prövas utifrån en bedömning utifrån person och situation.² Rätten att ansöka/be om stöd och hjälp är dock ovillkorlig och omfattar alla och envar som vistas i kommunen, oavsett uppehållsrätt eller inte.³

Dessa lagregler följer med in i den nya socialtjänstlagen. I lagrådsremissen inför den nya socialtjänstlagen slår den nuvarande regeringen fast att socialtjänsten utgör en central del i den svenska välfärden och varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område. Vidare säger

¹ Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningsvistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd

² 2 kap. 1 § och 2 a kap. socialtjänstlagen (2001:453)

³ Socialstyrelsens webbplats: [Social omsorg för asylsökande och andra flyktingar - Socialstyrelsen](https://www.socialstyrelsen.se/omsorg-och-andra-flyktingar)



regeringen att socialtjänstlagens inledande bestämmelser anger de övergripande målen och de grundläggande principerna för socialtjänsten. Målen och de grundläggande principerna har stor betydelse för hur socialtjänstens verksamhet inriktas och utformas. Ytterst följer socialtjänstens mål av grundlagen. I regeringsformens inledande kapitel anges ramarna för den offentliga verksamheten i stort. I 1 kap. 2 § RF anges bland annat att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten och det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.⁴

Socialtjänstens uppdrag

Socialnämnden är politiskt tillsatt och ansvarar för kommunens socialtjänst. Socialtjänsten lyder under socialnämnden och är den instans som utför arbetet i praktiken. Enskilda socialarbetare har förhållandevis stor frihet i handläggningen av ärenden. Hjälpen ska anpassas efter individens särskilda behov. En grund för socialtjänstens arbete är principen om människors lika värde och allas rätt till trygghet, vård och omsorg. De övergripande målen och grundläggande värderingarna för socialtjänsten regleras i portalparagrafen 1 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Socialtjänsten ska bland annat arbeta med att förebygga sociala problem. Det innebär bland annat att socialtjänsten arbetar uppsökande för att nå människor i utsatthet och i behov av stöd och hjälp. Ofta kallas de som arbetar med uppsökande arbete för fältassistenter. Socialtjänstens uppdrag bygger på frivillighet och självbestämmande vilket innebär att socialtjänsten inte kan tvinga någon att ta emot stöd och hjälp med mindre än att det har stöd i lag. En sådan lag är lagen om vård av unga som reglerar när och under vilka premisser som socialtjänsten kan ansöka om att tvångsomhänderta ett barn.

Att se till att barn och unga som befinner sig i en utsatt situation får den vård eller det skydd som de behöver är en av socialtjänstens viktigaste uppgifter. För att kunna fylla den funktionen behöver socialtjänsten utreda barnets situation och behov av stöd, hjälp och skydd. Skyldigheten att orosanmäla barn som riskerar att fara illa finns för att säkerställa att barn får det skydd och den hjälp de behöver när deras välmående eller säkerhet är hotad. Det är en central och viktig del av samhällets ansvar att skydda barn från skadliga eller farliga situationer.

Skyldighet att anmäla oro för barn - anmälningsplikt

Av socialtjänstlagen följer att det finns en skyldighet för vissa myndigheter och till exempel personal i hälso- och sjukvården, tandvården, förskolan, skolan, socialtjänsten och kriminalvården att anmäla om de i sin verksamhet får veta att ett barn far illa eller att ett barn riskerar att fara illa.

⁴ Lagrådsremiss En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter, s.168



Enligt svensk lag, särskilt barnkonventionen och socialtjänstlagen, ska barnets bästa alltid vara en prioritering i alla beslut som rör barnet. Om en person får kännedom om att ett barn riskerar att fara illa, är det en skyldighet att anmäla detta för att säkerställa barnets rätt till skydd och säkerhet.

Orsaker till oro kan vara allt från fysisk eller psykisk misshandel, försummelse, sexuella övergrepp, till bristande omsorg eller andra farliga miljöer. Genom att rapportera misstankar om barnets välmående kan myndigheter som socialtjänsten ta de åtgärder som krävs för att skydda barnet.

Skyldigheten att anmäla omfattar alla barn, även barn till papperslösa.

Sekretess inom socialtjänsten

Inom socialtjänsten råder stark sekretess. Alla uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden är sekretessbelagda om det inte är uppenbart att uppgifterna kan lämnas ut utan att den enskilde lider skada. Detta gäller särskilt uppgifter om enskildas hälsa, sociala förhållanden eller ekonomiska situation.

Sekretess inom socialtjänsten syftar till att skydda den personliga integriteten och är många gånger en förutsättning för socialt förändringsarbete som bygger på förtroendefulla relationer mellan socialsekreterare och enskilda. Utan möjlighet att hemlighålla uppgifter är sannolikheten stor att socialtjänstens möjlighet till information minskar avsevärt liksom förtroendet för socialtjänsten. Den som arbetar inom socialtjänsten får inte lämna ut uppgifter om enskilda personer utan att det finns ett lagligt stöd för det, och om det kan ske utan att den enskilde riskerar skada. Det finns ett antal sekretessbrytande bestämmelser som innebär att socialtjänsten på begäran är skyldig att lämna ut information även om den omfattas av sekretess. Bland annat underrättelseskyldigheten i utlänningslagen att sekretesskyddet bryts.

Vid orosanmälan om ett barn eller en vuxen riskerar att fara illa kan socialtjänsten lämna ut uppgifter till andra myndigheter, som exempelvis polisen eller sjukvården, om det är nödvändigt för att skydda individen.

Skyldigheten att orosanmäla barn bryter också sekretessen hos andra myndigheter som exempelvis skolan och hälso- och sjukvården. Dessa behöver överlämna nödvändiga personuppgifter för att kunna anmäla oro för barnet.

Internationell rätt

Sverige har förbundit sig att följa ett flertal konventioner om mänskliga rättigheter som utarbetats inom ramen för Förenta nationerna (FN) och Europarådet.

När det gäller frågor om rätt till utbildning m.m. är det framför allt konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (antogs av FN:s generalförsamling 1966) samt konventionen om barnets rättigheter – barnkonventionen (antogs av FN:s generalförsamling



1989; blev svensk lag den 1 januari 2020) som är av betydelse och som bland annat reglerar rätten till arbete, rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och rätten till utbildning.

Barnkonventionen är inriktad på det enskilda barnet och innehåller både medborgerliga och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionen ska ses som en helhet och alla de olika typerna av rättigheter är lika viktiga. Särskild hänsyn ska tas till barnets utsatthet och sårbarhet. De fyra grundprinciperna är - alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter, alla barn har rätt att överleva och utvecklas, barnets bästa ska alltid komma i främsta rummet, och varje barn har rätt att uttrycka sin åsikt och delta i beslut som rör dem.

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) med tilläggsprotokoll, vilka innehåller bl.a. förbud mot all form av diskriminering och ett skydd av rätten till utbildning.

Sverige har genom ratificeringen av dessa konventioner förklarat sig bundet att främja och skydda de olika rättigheterna inom landet. Det är staten, i första hand regeringen och dess myndigheter, som har ansvar för att de mänskliga rättigheterna skyddas. (FN:s råd för mänskliga rättigheter och kommittéer inom FN samt Europarådet har i uppgift att övervaka hur länderna följer de konventioner som undertecknats.)

Den 27 maj 2009 var Sverige kallat till utfrågning hos barnrättskommittén, som lämnade sina slutsatser och rekommendationer till Sverige den 12 juni 2009. Kommittén pekade på områden där Sverige ansågs kunna förbättra tillämpningen av barnkonventionen och gav rekommendationer till sådana förbättringar. Barnrättskommittén uppmanade Sveriges regering att bland annat se till att barnkonventionen väger tyngst vid en konflikt mellan svensk lag och barnkonventionen och se till att barn utan identitetshandlingar ges samma rätt till hälso- och sjukvård som andra barn i Sverige. Kommittén uttryckte stor oro över att barn nekas rätt till utbildning, vilket gäller för såväl de barn som gömmer sig efter att ha fått avslag på sin ansökan som barn som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd.⁵

Utlänningslagen m.m.

Av utlänningslagen följer bland annat att socialnämnden är skyldiga att lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller när fråga har uppkommit om utlänningen har uppehållsrätt.⁶

Av utlänningsförordningen följer att en underrättelse om en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet ska lämnas till Polismyndigheten av Skatteverket när utlänningen första gången anmäler sig till folkbokföring i Sverige eller ska

⁵ Concluding Observations on the Committee on the Rights of the Child: Sweden. CRC/C/SWE/CO/4.

⁶ 17 kap. 1 § Skyldighet att lämna uppgifter Utlänningslagen (2005:716)



folkbokföras här utan egen anmälan, ansöker om godkännande för F-skatt och inte kan visa att han eller hon har uppehållstillstånd. Samma uppgifter ska lämnas av Arbetsförmedlingen till Polismyndigheten när utlänningen första gången anmäler sig hos förmedlingen för registrering eller för att på annat sätt ta förmedlingens tjänster i anspråk.⁷

Upphävda bestämmelser i utlänningsförordningen och förarbetsuttalanden

Upphävda bestämmelser

3. socialnämnd, när nämnden första gången vidtar åtgärd i ett ärende om socialtjänst som angår utlänningen,
4. skolstyrelse, när utlänningen första gången skrivs in i grundskolan eller, om han inte tidigare varit elev i grundskolan, tas in i gymnasieskolan.

Underrättelseskyldigheten ansågs möjliggöra den s.k. inre utlänningskontrollen (regeringens förordningsmotiv 1989:3) och har funnits i utlänningslagstiftningen åtminstone sedan 1969. Motiven till bestämmelsen har inte närmare utvecklats i några förarbeten och har föranlett oklarheter vid tillämpningen.

År 2015 upphävdes socialtjänstens och skolstyrelsens underrättelseskyldighet i utlänningsförordningen, vilket innebar att dessa inte längre var skyldiga att underrätta Migrationsverket om vissa förhållanden gällande personer utan uppehållstillstånd.⁸

Paragrafen infördes ursprungligen för socialtjänstens del för att socialtjänsten skulle meddela Migrationsverket om personer som vistas i Sverige utan tillstånd, men kritiserades för att kunna påverka förtroendet mellan socialtjänsten och utsatta personer. Därför valde man att ta bort underrättelseskyldigheten genom en ändring som trädde i kraft den 1 maj 2015.

För styrelsen för utbildningen inträdde underrättelseskyldighet när utlänningen första gången skrevs in i grundskolan eller, om han eller hon inte tidigare varit elev i grundskolan, togs in i gymnasieskolan. Bestämmelsen upphävdes 2015 för att skydda barns rätt till utbildning och för att förbättra förtroendet mellan skolväsendet och familjer i utsatta situationer. Bakgrunden till ändringen var att det fanns en oro för att föräldrar till barn utan uppehållstillstånd skulle avstå från att skriva in sina barn i skolan av rädsla för att familjen skulle upptäckas och eventuellt utvisas. Kravet på att underrätta Migrationsverket skapade därmed en risk för att barn utan tillstånd hamnade utanför skolgång och därmed gick miste om sin rätt till utbildning. Genom att avskaffa underrättelseskyldigheten säkerställdes att alla barn, oavsett uppehållsstatus, kunde delta i skolan utan att riskera att deras närvaro rapporterades till migrationsmyndigheterna.

⁷ 7 kap 1. § Utlänningsförordning (2006:97)

⁸ Prop. 2012/13:58 samt SOU 2010:5



Ändringen gjordes som en del av en större översyn av regelverket för att skapa tryggare förutsättningar för barn i skolåldern.⁹

Beslut om proposition fattades i december 2012 av den dåvarande regeringen. I den dåvarande regeringen satt bland annat den dåvarande **socialförsäkringsministern Ulf Kristersson**.

För vidare kontakt och frågor. Kontakta Cecilia Sandahl, kommunikationschef, cecilia.sandahl@akademssr.se, 0706873242 samt Monica Engström, socialrättsjurist, monica.engstrom@akademssr.se samt 070-922 44 41

⁹ Prop. 2012/13:58 samt SOU 2010:5



