

Bekämpande av ”skuggsamhället” i Sverige genom migrationskontroll och informationsutbyte mellan myndigheter – var går gränsen?

AMANDA JOHANSSON KÖVES, juris doktor och
PERNILLA LEVINER, professor

1. Inledning

En fråga som har stått högt på den politiska agendan under senare år i Sverige är vad som har kommit att kallas ”bekämpande av skuggsamhället”.¹ En central del i detta bekämpande har varit att verka för att personer som lever i Sverige utan tillstånd, så kallad papperslöshet², ska lämna landet,

- 1 Begreppet ”skuggsamhälle” är varken ett neutralt eller vedertaget definierat begrepp. Det används dock av den svenska regeringen utan någon närmare beskrivning av vad som menas, men som det får förstås handlar det om människor som lever utan tillstånd att vistas i Sverige och därmed ”utanför systemet”, se Regeringskansliet, Om regeringens prioritering: Migration och integration, publicerad den 18 oktober 2023, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar/migration-och-integration/>, senast besökt den 10 februari 2025. För en beskrivning av begreppet, se Hellgren, Zenia, *Det andra utanförskapet: En kunskapsöversikt om skuggsamhället i Sverige*, Kunskapsöversikt 2024:2, Delmi, Stockholm, 2024, s. 5.
- 2 Begreppet ”papperslös” syftar på personer som lever utan tillstånd i Sverige. På samma sätt som begreppet skuggsamhälle är det inte ett enhetligt begrepp utan förknippat med många olika konnotationer, liksom implicita följder i fråga om policyförslag och myndighetsingripande, se t.ex. Hellgren, a.a., s. 11 och 18. Se även Svenska Röda

och för att uppnå detta har regeringen velat utöka informationsutbytet mellan myndigheter. Fler ska helt enkelt bli skyldiga att informera Migrationsverket och Polismyndigheten när de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Förslag om utökad informationsplikt och det som i debatten har kommit att benämnas angiverilagen har väckt mycket diskussion och motstånd. När regeringen i augusti 2023 beslutade att ge en utredning i uppdrag att utreda och ge förslag om att införa en informationsplikt utan undantag för exempelvis skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst uppstod stora protester i samhället.³ Ovanligt stora protester till och med.⁴ Många såg det därför som en slags seger när betänkandet, som till slut lades fram i november 2024, i alla fall gjorde undantag för att just skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst, när de möter människor som lever i Sverige utan tillstånd, *inte* ska omfattas av informationsplikt till Migrationsverket och Polismyndigheten.⁵

Men frågor kvarstår trots dessa undantag om vad det är som nu har föreslagits av regeringen. Vilket utökat informationsutbyte och plikt att anmäla är det som regeringen vill genomföra och vad innebär undantagen? Vilka andra trender kan vi se när det gäller åtgärder för att bekämpa skuggsamhället? Ett illavarslande tecken är att Polismyndigheten på ett till synes nytt sätt tycks söka efter personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Ett exempel på detta är ett uppmärksammat fall från Göteborg, där polisen begärde ut uppgifter från en förskola (eller i rättslig mening från den kommunala förskolenämnden) om barn i en ”papperslös” familj. Fallet kom att prövas av Kammarrätten i Göteborg

Korset, *Humanitära konsekvenser av informationsplikten – ökat lidande, särskilt för barn och kvinnor, utan avsedd effekt*, 2024, s. 15.

- 3 Dir. 2022:92 *Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten*; Dir. 2023:126 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet* (Ju 2022:12).
- 4 Det räcker att söka på ”upprop angiverilagen” på internet för att se att frågan har uppmärksamats av många organisationer och företrädare för en rad yrkeskategorier, men även företrädare för politiska partier. Se t.ex. den lista över organisationer som har protesterat mot informationsplikten som har skapats av Patricia Lorenzoni och som Flyktinggruppernas riksråd (FARR) har publicerat på sin hemsida, senast uppdaterad den 4 december 2023, <https://dok.farr.se/lista-mot-angiveri>, senast besökt den 10 februari 2025.
- 5 SOU 2024:80 *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll*.

efter att förskolenämnden hade vägrat lämna ut uppgifterna, vilket överklagades av polisen.⁶

I denna artikel problematiseras och analyseras förslaget till lagändringar som har lagts fram avseende utökat informationsutbyte, liksom det nämnda fallet från Kammarrätten i Göteborg. Därtill diskuteras hur rättsliga och rimliga gränser för informationsutbyte i kontexten att upptäcka och motverka "olovlig vistelse" i Sverige kan se ut. Särskilt fokus ligger på hur reformförslag och förändrad rättstillämpning förhåller sig till barns rättigheter enligt FN:s barnkonvention, inte minst med tanke på inkorporeringen av konventionen i Sverige för fem år sedan.

2. Förslag om utökad informationsplikt – kortfattad redogörelse för utredningsdirektiv och betänkande

Vägen fram till det betänkande som innefattar utökad informationsplikt som lades fram i november 2024 har beskrivits i andra sammanhang – både i forskning (bland annat av oss)⁷ och i media och rapporter.⁸ Här

6 Kammarrätten i Göteborg, dom meddelad 2024-11-13, mål nr 5695-24.

7 Leviner, Pernilla, *Angiveri av papperslösa: Rättsvetenskapliga reflektioner om gränser för olikbehandling och exkludering av barn i den svenska välfärdsstaten*, i Hedlund, Daniel, Martinsson, Dennis och Zillén, Kavot (red.), *Sammanhållning eller splittring? Olikgörande av barn och unga i samtidens Sverige*, Jure, Stockholm, 2024; Johansson Köves, Amanda, *Situationen för barn i migrationskontexter i Sverige idag – vad har hänt sedan barnkonventionen blev svensk lag 2020? Några samtida utmaningar och möjligheter*, i Holappa, Tim, Kankaanpää Thell, Emelie och Leviner, Pernilla (red.), *Barnkonventionen i svensk rätt – genomslag i lagstiftning och rättstillämpning*, Norstedts Juridik, 2025 [kommande]. Detta inlägg bygger i viss del på dessa tidigare texter samt även två inlägg på Barnrättsbloggen, se <https://barnrattsbloggen.wordpress.com/>.

8 För ett urval, se t.ex. Dagens Arena, *Experter i asylrätt om informationsplikt: "Skadan är redan skedd"*, den 26 november 2024, <https://www.dagensarena.se/innehall/expert-i-asylratt-om-informationsplikt-skadan-ar-redan-skedd/>, senast besökt den 10 februari 2025; Svenska Röda Korset, *Återvändandeutredningen*, den 26 november 2024, <https://www.rodakorset.se/om-oss/pressrum/roda-korset-kommenterar/atervandandeutredningen/>, senast besökt den 10 februari 2025; Dagens Nyheter, *Röda Korset om utredning: Hyser oro för kvinnor och barn*, den 26 november 2024, <https://www.dn.se/sverige/roda-korset-om-utredning-hyser-oro-for-kvinnor-och-barn/>, senast besökt den 10 februari 2025; Arbetet, *Disa kommer behöva anmäla papperslösa: "Tog inte jobbet för att bli gränspolis"*, 14 februari 2025, <https://arbetet.se/2025/02/14/disa-kommer-behova-anmala-papperslosa-tog-inte-jobbet-for-att-bli-granspolis/>, senast besökt den

ska bara något kort sägas om detta innan förslaget som har lagts fram och det som gäller redan idag beskrivs och analyseras.

Det som *Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet* (som alltså sedermera ledde fram till betänkandet SOU 2024:80) hade som direktiv att utreda var övergripande att föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning. I detta ingår enligt regeringen att vidta åtgärder mot det som i utredningens direktiv kallas för skuggsamhället, och en viktig del i detta anses som sagt vara att införa en skyldighet för kommuner och myndigheter att informera Migrationsverket och Polismyndigheten när de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

I grunddirektivet, som den då sittande socialdemokratiska regeringen fattade beslut om när utredningen tillsattes i juni 2022,⁹ angavs att situationer som rör personer som har rätt till skolgång och sjukvård skulle undantas från skyldighet att utbyta information, det vill säga en på förhand bestämd begränsning i en eventuellt kommande informationsplikt. I tilläggsdirektivet från augusti 2023, som den moderatledda regeringen beslutade om, angavs i stället att det befintliga uppdraget skulle ändras ”på så sätt att utredaren, utan att på förhand utesluta några verksamheter från informationsplikten, ska bedöma hur regleringen ska utformas och vilka situationer som ska undantas.”¹⁰ Uppdraget kom helt enkelt att handla om att undersöka hur undantagsmöjligheterna kan inskränkas så att fler ska bli skyldiga att anmäla om de möter människor – både vuxna och barn – som lever i Sverige utan tillstånd, det vill säga de individer som ibland kallas för papperslösa.

Förändringen i utredningens uppdrag ligger i linje med Tidöavtalet som är den överenskommelse som i hög grad styr regeringens politik sedan riksdagsvalet hösten 2022.¹¹ Regeringens beslut om att förändra

16 februari 2025; Nyman, Martin och Liinason, Tella, Undantag från anmälningsplikten – inte läge att luta sig tillbaka, *Artikel 14*, # 4 2024.

9 Observera att utredningen tillsattes på grund av ett tillkännagivande från riksdagen, det vill säga en uppmaning från oppositionen till den då Socialdemokratiska regeringen att agera och vidta åtgärder, i detta fall mot skuggsamhället.

10 Dir. 2023:126 s. 16.

11 Tidöavtalet är en överenskommelse mellan regeringspartierna (Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna) samt Sverigedemokraterna som ligger till grund

utredningens uppdrag väckte stor uppmärksamhet och upprördhet, med upprop från företrädare för en rad olika yrkeskategorier och organisationer, inte minst offentligt anställda inom hälso- och sjukvården, socialtjänst och skolan. Grunden för protesterna var något förenklat att dessa aktörer menar att de, om de skulle tvingas anmäla och ange personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige till Polismyndigheten eller Migrationsverket, skulle behöva agera i en funktion som de varken kan, vill eller bör vara en del av. Särskilt kraftiga var reaktionerna i fråga om att hälso- och sjukvård och skola skulle tvingas anmäla och ange barn som lever i Sverige utan tillstånd.

Så, vad är det då som föreslås i utredningen när den slutligen lades fram i november 2024? Och vad gäller redan idag i fråga om informationsutbyte kopplat till inre utlänningskontroll?

Redan enligt det idag gällande migrationsrättsliga regelverket finns det rättsliga befogenheter att vidta åtgärder för att tillse att personer som inte har rätt att visas i Sverige lämnar landet. Migrationsverket och Polismyndigheten har en rad tvångsmedel till sitt förfogande, exempelvis att fatta beslut om omhändertagande av pass och att individer under vissa omständigheter ska sättas i förvar inför utvisning (se 9 och 10 kap. utlänningslagen). Inskränkningar i enskildas mänskliga rättigheter, exempelvis rörelsefrihet, medges alltså i vissa situationer, men som alltid måste sådana inskränkningar vara ändamålsenliga, proportionerliga och tillämpas med beaktande av objektivitet, med mera.¹² I utlänningslagen finns också redan idag en bestämmelse som innebär en skyldighet för socialtjänsten att "lämna ut uppgifter om en utlännings personliga för-

för samarbetet mellan dessa partier och deras gemensamma politik under mandatperioden efter valet hösten 2022. Avtalet finns att hämta på en rad olika hemsidor, bland annat på TT:s hemsida, <https://via.tt.se/data/attachments/00551/04f31218-dccc-4e58-a129-09952cae07e7.pdf>, senast besökt den 10 februari 2025. I avtalets särskilda avsnitt om Migration och integration anges det vara ett viktigt mål "att komma tillrätta med skuggsamhället" och frågan om informationsutbyte mellan myndigheter ingår som en del i ett större paket av förslag som handlar om att "stärka återvändandeverksamheten", eller, med andra ord, att försvåra för människor utan tillstånd att vistas i Sverige.

- 12 Det följer av grundläggande offentligrättsliga principer som kommer till uttryck i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheter som i regeringsformen (1974:152), förvaltningslagen (2017:900) och utlänningslagen (2005:716).

hållanden, 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 avlägsnandebeslut” (17 kap. 1 § utlänningslagen).¹³ Enligt denna bestämmelse finns det dock bara en skyldighet att lämna information om ovan nämnda myndigheter *begär det*. Det som har lagts fram som förslag i utredningen, som står i fokus här, är en *utvidgad* skyldighet för kommuner och myndigheter att anmäla *utan uppmaning*, det vill säga en utvidgad informationsplikt.¹⁴

I utredningen föreslås en sådan plikt att anmäla för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Kriminalvården, Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Kronofogdemyndigheten,¹⁵ medan skola, socialtjänst samt hälso- och sjukvården alltså undantas. De informationspliktiga myndigheterna är enligt utredningen skyldiga att lämna uppgifter till Polismyndigheten eller Migrationsverket om en viss krets av personer, nämligen utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige. De uppgifter som enligt förslaget ska omfattas av uppgiftsskyldigheten är uppgift om utlänningens identitet, uppgift om var utlänningen kan lokaliseras och kontaktas, uppgift om utländska handlingar om utlänningens identitet, och omständigheter som ligger till grund för antagandet att vistelserätt saknas.¹⁶ Denna information ska enligt utredningen dels grundas på information som myndigheten har fått till sig inom ramen för den egna verksamheten, dels på så kallad sidoinformation. Enligt utredningen kan sådan information till exempel handla om att en person på eget initiativ lämnar information i ett förhör i en brottsutredning, där dennes vistelserätt i och för sig inte är av betydelse för utredningen av brottet, eller att en tjänsteman gör iakttagelser i samband med exempelvis en inspektion som inte är av direkt relevans för ändamålet med inspektionen. Avgörande för att uppgiftsskyldigheten ska inträda är därmed att ”myndigheten förfogar över uppgifter om en utlänning som med viss

13 Se även 7 kap. utlänningsförordningen (2006:97).

14 SOU 2024:80 bl.a. s. 171 f.

15 SOU 2024:80 s. 184 ff. och 226 ff.

16 SOU 2024:80 s. 218 ff.

styrka tyder på att han eller hon saknar rätt att vistas i Sverige.”¹⁷ Det beviskrav som anses lämpligt för att myndigheterna ska vara skyldiga att lämna uppgifter är enligt utredningen att det ska finnas *anledning att anta* att en person saknar rätt att vistas i Sverige.¹⁸ Skyldigheten att agera när det ”kan antas” att personer befinner sig i landet utan tillstånd har dock mött kritik.¹⁹

Utöver detta förslag innefattar utredningen en rad andra förslag som innebär utökade befogenheter kopplat till inre utlänningskontroll. På samma sätt som rörande informationsplikten gäller att kontroller föreslås kunna vidtas om det finns *anledning att anta* att en person saknar rätt att vistas i landet.²⁰ Detta är ett lägre beviskrav än det krav på *grundad anledning att anta* som gäller idag.²¹ I utredningen föreslås att det uttryckligen i lagtexten tydliggörs att även så kallade selektiva kontroller²² får utföras, det vill säga kontroller baserade på mer allmän information, såsom käll- och underrättelseinformation, riskprofiler och tidigare erhållen kunskap eller erfarenhet. Vid bedömningen av om det finns skäl att anta att en person saknar rätt att vistas i Sverige ska särskild hänsyn tas till omständigheter som kan iakttas på platsen, till exempel hur en person beter sig, på vilken plats och i vilket sammanhang som hen befinner sig, samt vad som har framkommit i övrigt. En persons utseende, namn eller språk ska enligt utredningen inte ensamt utgöra grund för kontroll. Dock kan sådana omständigheter tillmätas betydelse vid bedömningen, och

17 SOU 2024:80 s. 214 f.

18 Beviskravet innebär att antagandet måste vara grundat på konkreta omständigheter, dock utan krav på att samtliga omständigheter kring vistelserätten måste vara klargjorda, se SOU 2024:80 s. 216.

19 Arbetet, *Disa kommer behöva anmäla papperslösa: ”Tog inte jobbet för att bli gränspolis”*, 14 februari 2025, <https://arbetet.se/2025/02/14/disa-kommer-behova-anmala-papperslosa-tog-inte-jobbet-for-att-bli-granspolis/>, senast besökt den 16 februari 2025.

20 SOU 2024:80 s. 292 ff. och 297 ff.

21 9 kap. 9 § st. 3 utlänningslagen.

22 Selektiva kontroller kan jämföras med direkta platskontroller. Med direkta platskontroller avses sådana kontroller som i huvudsak grundas på iakttagelser på kontrollplatsen och som ofta har en omedelbar koppling till den utlännings som ska kontrolleras, se SOU 2024:80 s. 302.

tillsammans med andra omständigheter kan de utgöra skäl att anta att en person saknar rätt att uppehålla sig i landet.²³

Sammantaget kan förslagen i utredningen sägas gå ut på att göra det svårare för personer utan tillstånd att vistas i Sverige. Dessutom råder det nog ingen tvekan om att detta budskap redan har nått de som lever i papperslöshet. Möjligen är det också så att den förändrade retoriken – redan innan lagändringar har trätt i kraft – har påverkat Polismyndigheten att i ökad omfattning vidta åtgärder för att hitta personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Det mål som har prövats i Kammarrätten i Göteborg som nämndes inledningsvis och beskrivs närmare i nästa avsnitt indikerar åtminstone detta.

3. Fråga om polisens möjlighet att begära ut uppgifter från förskolor – problematisering av ett kammarrättsavgörande

Målet från Kammarrätten i Göteborg²⁴ gäller en situation där Polismyndigheten, som en del av olika vidtagna åtgärder, hade begärt ut uppgifter från en förskolenämnd för att hitta en familj som levde i Sverige utan tillstånd. Förskolenämnden beslutade att avslå denna begäran och att därmed inte lämna ut dessa uppgifter. Detta beslut överklagades av Polismyndigheten. Till stöd för överklagandet anförde myndigheten att eftersökningar hade gjorts i polisens egna tillgängliga system och genom spaning, men att familjen trots detta inte hade påträffats, varför det (som det får förstås) var nödvändigt att begära ut uppgifter från förskoleverksamheten. Polisen menade att det faktum att begärda uppgifter inte lämnades ut av förskolenämnden hindrade myndigheten från att utföra sitt uppdrag. Med andra ord att vidta åtgärder kopplat till den inre gränskontrollen och, som det också får förstås, att se till att familjen i fråga lämnar Sverige. Polisen hänvisade i sitt yrkande till att barnets bästa hade beaktats i den tidigare migrationsprocessen och att polisen själva därutöver beaktar barnets bästa vid handläggning av verkställighetsärendet, det vill säga vid själva avvisningen från landet.

23 SOU 2024:80 s. 27 och 300 ff.

24 Kammarrätten i Göteborg, dom meddelad 2024-11-13, mål nr 5695-24.

Förskolenämnden menade i sitt yttrande att det, utifrån tillämpning av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), inte finns skäl att lämna ut de efterfrågade uppgifterna. Nämnden anförde följande:

”Att ett avvisningsbeslut ska verkställas kan inte anses vara en sådan situation där generalklausulen är tillämplig. Det kan inte ha varit lagstiftarens mening att generalklausulen ska tillämpas rutinmässigt på alla ärenden som rör avvisningsbeslut. En individuell bedömning och intresseavvägning ska göras i varje enskilt fall och någon sådan avvägning har inte gjorts av Polismyndigheten.”

Vidare betonade nämnden att förskolan ska vara en neutral plats där barn ska vara fredade samt att det finns en överhängande risk att utlämnande av uppgifter enligt polisens begäran leder till att vårdnadshavare håller sina barn hemma och därmed väljer bort förskola, vilket i förlängningen innebär att barn går miste om sin rätt till utbildning.

Kammarrätten avvisade dock förskolenämndens argument. I domen redogörs först för den rättsliga regleringen. Enligt 23 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess i förskola för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men samt att sådana sekretessbelagda uppgifter enligt 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen får lämnas ut till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Kammarrätten konstaterar därefter i prövningen av fallet först att de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess och att frågan därför är om det är uppenbart att Polismyndighetens intresse av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Domstolen menar att det saknas skäl att ifrågasätta att uppgifterna är nödvändiga för att Polismyndigheten ska kunna verkställa ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut. Därefter konstaterar kammarrätten att en avvägning av barnets bästa i det enskilda fallet har gjorts i prövningen av rätten till uppehållstillstånd. Som det får förstås menar domstolen därmed att någon bedömning av vad som är barnets bästa i den nu aktuella situationen, det vill säga utlämnande av uppgifter, inte behöver göras.

Domstolen konstaterar därefter att det inte handlar om ett rutinmässigt utlämnande av uppgifter samt att Polismyndighetens intresse av att få del av uppgifterna i detta fall, vägt mot familjens intresse av att hålla sig undan från svenska myndigheter, uppenbart har företräde framför det intresse sekretessen ska skydda. Mot denna bakgrund beslutar kammarrätten att nämnden ska lämna ut begärda uppgifter till Polismyndigheten.

Avgörandet i kammarrätten kan förstås på samma sätt som förslaget om informationsplikt, nämligen att myndigheter och verksamheter ska vidta migrationskontrollerande åtgärder som ligger såväl långt ifrån och som kan sägas stå i stark kontrast till det som är dessa organisationers huvudsakliga uppdrag. För förskolenämndens räkning handlar det om att ge omsorg till och förbereda barn för skolgång, något som undermineras när förskolan blir en plats där migrationsmyndigheter kan eftersöka barn för att utvisa dem. De migrationskontrollerande åtgärder myndigheter och verksamheter i enlighet med kammarrättens slutsatser förväntas vidta riskerar dessutom att strida mot barns grundläggande rättigheter, något som diskuteras närmare i nästa avsnitt.

4. Rättsliga och rimliga gränser för migrationskontrollerande åtgärder – ett barnperspektiv

Förslaget om utvidgad informationsplikt aktualiserar en rad rättigheter och samhällets ansvar inom flera olika sektorer samt en rad olika rättsliga regleringar. Det gäller inte minst barns rättigheter och samhällets särskilda ansvar att skydda barn från att fara illa samt behandla alla barn som vistas i Sverige lika. Även avgörandet från Kammarrätten i Göteborg väcker frågor. Med bas i såväl förslaget om informationsplikt som kammarrättsdomen ska nu diskuteras vilka de rättsliga och rimliga gränserna för migrationskontrollerande åtgärder är, här med fokus på informationsutbyte mellan myndigheter.

Vi anlägger i det följande ett barnperspektiv på frågan, och till att börja med behöver något sägas om vilka rättigheter det är som står på spel för barn som vistas i Sverige utan tillstånd. Det bör dock konstateras att även rättigheter för vuxna står på spel när staten i ökad utsträckning skärper kontrollen och vidtar åtgärder som handlar om inre gränskontroll. Dessutom är det också tydligt att åtgärder som riktas mot vuxna även kan

drabba barn. Avslutningsvis diskuteras vilka potentiella konsekvenser som kan följa av en utvidgad informationsplikt och hårdare kontroll av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd samt hur detta kommer till uttryck i form av en förskjutning i retoriken och skillnadsskapande mellan "vi och dem".

4.1 Barns rättigheter och icke-diskrimineringsprincipen

När det gäller de rättigheter för barn som står på spel i det sammanhang som denna text handlar om kan det konstateras att svensk nationell rätt anger att barn i Sverige har rätt till utbildning (2 kap. 18 § regeringsformen (1974:152) och 7 kap. 2–3 §§ skollagen (2010:800)),²⁵ att barn i Sverige också (precis som vuxna) ska ges förutsättningar för god hälsa samt ha tillgång till hälso- och sjukvård på lika villkor (3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)).²⁶ Barn har även rätt till en skälig levnadsnivå samt rätt till skydd från att fara illa (4 kap. 1 § 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) samt och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU). Dessa rättigheter följer även av barnkonventionen, som sedan fem år gäller som svensk lag. I konventionen stadgas specifikt att barn har rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård (artikel 24), rätt till utbildning (artikel 28–29), rätt till skälig levnadsstandard (artikel 27) samt rätt till skydd från alla former av våld och utsatthet (artikel 19). Barns rätt till goda levnadsvillkor och skydd från att fara illa framgår också av en av konventionens grundprinciper, nämligen rätten till liv, överlevnad och utveckling som återfinns i artikel 6.

25 Det skiljs i svensk rätt på vilka barn som har skolplikt, förenklat de som är bosatta i Sverige, det vill säga folkbokförda, och barn som "bara" har rätt till utbildning. Se vidare om detta i Lokrantz-Bernitz, Hedvig, *Barns rättigheter i skolan*, i Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zillén, Kavot, *Barnkonventionen i praktiken – Rättsliga utmaningar och möjligheter*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2020.

26 I hälso- och sjukvårdslagen finns också vissa särskilda bestämmelser gällande just barn – principen om barnets bästa och barns rätt till delaktighet, se 5 kap. 6–8 §§. Se vidare om detta i Zillén, Kavot, *Barnets bästa i hälso- och sjukvården*, i Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zillén, Kavot, *Barnkonventionen i praktiken – Rättsliga utmaningar och möjligheter*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2020.

Ansvaret för att barns rättigheter och behov tillgodoses ligger – enligt både nationell svensk rätt och barnkonventionen – främst på barns föräldrar i deras roll som vårdnadshavare. Samhället har dock genom offentliga aktörer en skyldighet att tillse att utbildning, hälso- och sjukvård samt sociala insatser tillhandahålls och att sådana insatser ska ges med beaktande av alla människors lika värde och objektivitet, det vill säga med utgångspunkt i saklighet och opartiskhet. Rätten att få utbildning och hälso- och sjukvård gäller inte bara barn som är folkbokförda i Sverige och som har uppehållstillstånd, utan gäller också för barn utan sådant tillstånd. Det finns explicit reglering som anger att svensk skola ska ta emot barn som saknar tillstånd att vistas i Sverige i 29 kap. 2–3 §§ skollagen. När det gäller hälso- och sjukvård anges i 6 § lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd att barn ska ges vård i samma omfattning som andra barn. Dessa bestämmelser infördes 2013 efter kritik från bland annat FN:s barnrättskommitté.²⁷

Regleringen som anger vad barn har rätt till ska som sagt tillämpas med beaktande av alla människors lika värde. Detta följer av vår grundlag och betonas i fråga om barn ytterligare av barnkonventionens artikel 2, där den så kallade icke-diskrimineringsprincipen regleras och som anger att varje barn som vistas i ett land ska tillförsäkras rättigheterna i konventionen utan åtskillnad av något slag. Det anges även explicit att barns och föräldrars rättsliga status inte får inverka på tillförsäkrandet av rättigheter. Sammantaget innebär detta att *alla* barn som befinner sig i Sverige, oavsett rättslig status, enligt konventionens icke-diskrimineringsprincip ska ha rätt till exempelvis utbildning och hälsa.²⁸

27 Prop. 2012/13:109. Senare har det även i LVU (6 a, 9 a och b §§) införts bestämmelser som innebär att också barn som inte har tillstånd att vistas i Sverige kan (men i och med det yttersta ansvaret för barn också *ska*) omhändertas omedelbart med stöd av LVU för att skyddas, åtminstone tillfälligt så länge de vistas i Sverige. Dessa bestämmelser tillkom genom prop. 2018/19:102 *Omedelbart omhändertagande av barn i vissa internationella situationer*.

28 För fördjupad analys om denna princip i svensk rätt, se Thorburn Stern, Rebecca, *Skydd mot diskriminering*, i Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zillén, Kavot, Barnkonventionen i praktiken – Rättsliga utmaningar och möjligheter, Norstedts Juridik, Stockholm, 2020.

Så, vad innebär då betänkandet om utvidgad informationsplikt i förhållande till dessa rättigheter för barn och på vilket sätt kan kammarrättsavgörandet utmana barns rättigheter? Och, vilka andra problem påvisar betänkandet och kammarrättsdomen i form av förskjutning i retorik kopplat till migrationspolitik och alla människors lika värde, eller med andra ord skillnadsskapande? Detta diskuteras i nästa avslutande avsnitt.

4.2 Förskjutning och skillnadsskapande – vilka kan konsekvenserna bli?

Så som förslaget om informationsplikt ser ut i dagsläget, det vill säga att vissa aktörer enligt utredningen som lades fram i november 2024 föreslås att undantas från en sådan plikt, kan på det stora hela sägas vara något positivt. Det gäller inte minst i förhållande till barn. Förslaget innebär bland annat att barns rätt till utbildning och rätt till hälsa respekteras – i kontrast till en situation där enskilda kanske inte vågar söka den vård som de har rätt till, att barn och unga inte får eller vågar utnyttja rätten till skolgång eller att enskilda avstår från att söka hjälp i akuta situationer.²⁹ Samtidigt finns det, även med dessa undantag, åtskilliga risker med förslagen i utredningen. Trots att flera yrkesgrupper undantas från informationsplikten är plikten som sådan ändå problematisk. Inte minst kan den skapa klyftor och leda till svårigheter i samverkan mellan olika myndigheter när vissa föreslås omfattas av en informationsplikt medan andra inte gör det. Det finns en oro för att informationsplikten bara är ett första steg och uttryck för hur gränserna förskjuts, och att den på sikt kan komma att omfatta fler myndigheter eller specifika uppgifter.³⁰ Därutöver finns det mycket som talar för att enbart förekomsten av en utvidgad informationsplikt kan påverka människors reella tillgång till sina rättigheter. Exempelvis menar flera aktörer och forskare inom migrations- och asylrätt att skadan redan är skedd eftersom risken finns att personer i papperslöshet kommer att undvika kontakt med myndigheter

29 SOU 2024:80 s. 231 ff. och 239 ff.

30 Arbetet, *Disa kommer behöva anmäla papperslösa: "Tog inte jobbet för att bli gränspolis"*, 14 februari 2025, <https://arbetet.se/2025/02/14/disa-kommer-behova-anmala-papperslosa-tog-inte-jobbet-for-att-bli-granspolis/>, senast besökt den 16 februari 2025.

– även med de myndigheter som *inte* omfattas av informationsplikten.³¹ Hela processen med utredningen om informationsplikten, liksom all debatt som följde, har redan väckt en oro och rädsla hos personer som lever i papperslöshet eller med oklar status i Sverige. En uppfattning finns nämligen att myndighetsanställda redan nu, det vill säga innan förslaget har blivit lag, har en skyldighet att anmäla personer utan tillstånd att vistas i Sverige till polisen.³²

En sådan uppfattning kan dessutom riskera att förstärkas i och med kammarrättsdomen från Göteborg. Det faktum att en förskolenämnd i enlighet med denna dom tvingas att lämna ut uppgifter om ett barn med utvisningsbeslut och dennes familj till Polismyndigheten kan skapa såväl oro som rädsla och inte minst bristande tillit. Dessutom talar kammarrättsdomen i hög grad rakt emot det undantag från informationsplikten för skolan som ändå görs i utredningen. Visserligen handlar kammarrättsdomen inte om en *plikt* för förskolan att på eget initiativ kontakta Polismyndigheten och Migrationsverket, utan att på *begäran* från polisen lämna ut uppgifter om ett barn med utvisningsbeslut. Men – i grunden handlar det ändå om samma sak, nämligen att myndigheter och verksamheter ska vidta migrationskontrollerande åtgärder som ligger mycket långt ifrån, eller till och med i stark motsättning till deras uppdrag. För förskolenämndens räkning handlar uppdraget om att ge omsorg till och förbereda barn för skolgång – inte att agera som en migrationsmyndighet

31 Se t.ex. Dagens Arena, *Experter i asylrätt om informationsplikt: ”Skadan är redan skedd”*, den 26 november 2024, <https://www.dagensarena.se/innehall/expert-i-asylratt-om-informationsplikt-skadan-ar-redan-skedd/>, senast besökt den 20 december 2024; Svenska Röda Korset, *Återvändandeutredningen*, den 26 november 2024, <https://www.rodakorset.se/om-oss/pressrum/roda-korset-kommenterar/atervandandeutredningen/>, senast besökt den 20 december 2024; Dagens Nyheter, *Röda Korset om utredning: Hyser oro för kvinnor och barn*, uppdaterad den 26 november 2024, <https://www.dn.se/sverige/roda-korset-om-utredning-hyser-oro-for-kvinnor-och-barn/>, senast besökt den 20 december 2024; Nyman, Martin och Liinason, Tella, Undantag från anmälningsplikten – inte läge att luta sig tillbaka, *Artikel 14*, # 4 2024.

32 Dagens Nyheter, *Röda Korset om utredning: Hyser oro för kvinnor och barn*, uppdaterad den 26 november 2024, <https://www.dn.se/sverige/roda-korset-om-utredning-hyser-oro-for-kvinnor-och-barn/>, senast besökt den 20 december 2024.

med uppdrag att verka för att barn ska utvisas. Konsekvensen av den nya praktiken i Göteborg riskerar dock att bli just detta.³³

Utöver denna mer övergripande reflektion om att kammarrättsdomen i någon mån står i strid med undantaget i utredningen om informationsplikt kan kammarrättens bedömning och slutsats i målet ifrågasättas och problematiseras av flera mer specifika skäl. Först och främst är det oklart vilket underlag och vilken mer exakt bedömning som har legat till grund för beslutet att förskolenämnden är skyldiga att lämna ut uppgifter. Vad är det som gör att det är *uppenbart* att Polismyndighetens intresse av att uppgifterna lämnas har företrädare framför det intresse som sekretessen ska skydda, det vill säga i det här fallet barns intresse av att gå i förskola och rätt till utbildning? Är det självklart att den inre gränskontrollen, och den därmed sammankopplade reglerade invandringen, ska prioriteras? Hur väger detta mot det som förskolenämnden anför i fallet, nämligen intresset av att förskolan ska vara en neutral och fredad plats? Vilken betydelse har barnkonventionens icke-diskrimineringsprincip? Enligt vår mening är det definitivt inte alls uppenbart vilket intresse som ska väga tyngst här. Vi menar snarare att barnkonventionens stadgande om icke-diskriminering likaväl kan – och måste – väga tyngre i ett fall som detta.

Därutöver måste domstolens ställningstagande avseende behovet av att göra en barnets bästa-bedömning ifrågasättas. Som har nämnts ovan konstaterar kammarrätten att en avvägning av barnets bästa i det enskilda fallet har gjorts i prövningen av rätten till uppehållstillstånd. Det är dock en helt annan prövning – enligt ett helt annat lagrum och med andra intresseavvägningar – än den prövning som handlar om att lämna ut uppgifter till polisen om barnet och dennes familj.

I en artikel i Dagens Nyheter framgår att företrädare för kammarrätten resonerar enligt följande om den saken:

33 Se även Göteborgs-Posten, *Förbud ingripanden mot barn som riskerar utvisning i förskolan*, 2 januari 2025, <https://www.gp.se/debatt/forbud-ingripanden-mot-barn-som-riskerar-utvisning-i-forskolan-.33ed5481-dad1-42a2-b47c-933af9db28da>, senast besökt den 12 februari 2025.

”Vägt mot familjens intresse av att hålla sig undan från svenska myndigheter, anser kammarrätten att polisens intresse av att ta del av uppgifterna uppenbart har företräde, framför de intressen som sekretessen ska skydda.”³⁴

Enligt vår mening kan dock citatet av kammarrättens företrädare inte förstås på annat sätt än att någon avvägning mellan att lämna ut uppgifterna till polisen och barns intresse inte alls görs. I denna del kan domen inte ses som något annat än häpnadsväckande.³⁵

En dimension av såväl kammarrättsdomen som förslaget om utvidgad informationsplikt är frågan om vad det gör med de aktörer som nu föreslås vidta de migrationskontrollerande åtgärderna, men även med ”oss alla” i samhället.³⁶ Vad händer till exempel med den solidaritet som den svenska välfärdsstaten måste sägas bygga på, där det finns en inbyggd idé om att alla har ett ansvar att hjälpa de svagaste i samhället genom resursfördelning, med mera?³⁷ Så som har påpekats av andra forskare måste välfärdsinstitutioner, likt förskolor, skyddas av brandväggar som hindrar att migrationskontrollerande myndigheter ges tillgång till den typen av uppgifter om barn som var aktuella i domen från kammarrätten.³⁸

För att återknyta till själva syftet med regeringens förslag på migrationskontrollerande åtgärder – att bekämpa skuggsamhället – måste man även ställa sig frågan om inte de föreslagna åtgärderna snarare leder till att allt fler personer i papperslöshet drivs ”längre in i skuggorna” på

34 Dagens Nyheter, *Professor: Häpnadsväckande att förskola tvingas ange barn*, den 14 december 2024, <https://www.dn.se/sverige/professor-hapnadsvackande-att-forskola-tvingas-ange-barn/>, senast besökt den 12 februari 2025.

35 Dagens Nyheter, *Domstol tvingar förskola att ange papperslöst barn för polisen*, den 12 december 2024, <https://www.dn.se/sverige/domstol-tvingar-forskola-att-ange-papperslost-barn-for-polisen/>, senast besökt den 12 februari 2025.

36 Jfr Leviner, Pernilla, *Angiveri av papperslösa: Rättsvetenskapliga reflektioner om gränser för olikbehandling och exkludering av barn i den svenska välfärdsstaten*, i Hedlund, Daniel, Martinsson, Dennis och Zillén, Kavot (red.), *Sammanhållning eller splittring? Olikgörande av barn och unga i samtidens Sverige*, Jure, Stockholm, 2024, s. 49.

37 Erhag, Thomas, Leviner, Pernilla och Lind, Anna-Sara (red.), *Socialrätt under omvandling – om solidaritetens och välfärdsstatens gränser*, Liber, Stockholm, 2018.

38 Göteborgs-Posten, *Förbjud ingripanden mot barn som riskerar utvisning i förskolan*, 2 januari 2025, <https://www.gp.se/debatt/forbjud-ingripanden-mot-barn-som-riskerar-utvisning-i-forskolan-.33ed5481-dad1-42a2-b47c-933af9db28da>, senast besökt den 12 februari 2025.

grund av rädsla för att bli angivna?³⁹ Vi menar att åtgärderna riskerar att både återskapa och förstärka det så kallade skuggsamhälle snarare än att bekämpa det. För barn kan förslagen och den praktik som Polismyndigheten, i alla fall i Göteborg, tycks ha initierat, dessutom sägas innebära ett skillnadsskapande mellan de barn som uppfattas tillhöra en minoritet och de barn som uppfattas som majoritetssvenskar – mellan "våra barn och andras ungar".⁴⁰ Detta rimmar knappast väl med vare sig barnkonventionens icke-diskrimineringsprincip eller annan svensk nationell lagstiftning om barns rättigheter.

Mot bakgrund av vad vi har diskuterat i denna artikel kan det konstateras att frågan om migrationskontrollerande åtgärder, liksom svensk asyl- och migrationspolitik i allmänhet, befinner sig i ett skede där intresset av statlig kontroll och ökad restriktivitet i förhållande till ansvaret att respektera *allas* mänskliga rättigheter är ställda på sin spets.⁴¹ Detta är dessutom särskilt framträdande när det gäller barns rättigheter. För närvarande tycks det i svensk politik finnas ett starkt prioriterat intresse av kontroll och skärpningar, vilket kommer till uttryck i form av en ambition att "så långt som möjligt" begränsa migranternas rättigheter på olika sätt genom att placera regleringen på den absoluta miniminivån enligt EU-rätten och folkrätten.⁴² Regler om mänskliga rättigheter, däribland barnkonventionen, ska visserligen enligt förslagen (fortfarande) respekteras och följas men det är tydligt att det handlar om att Sverige som stat ska göra så lite som möjligt i det avseendet och vad "följas" innebär är inte helt tydligt. Svensk migrationspolitik får med andra ord

39 Jfr Leviner, Pernilla, *Angiveri av papperslösa: Rättsvetenskapliga reflektioner om gränser för olikbehandling och exkludering av barn i den svenska välfärdsstaten*, i Hedlund, Daniel, Martinsson, Dennis och Zillén, Kavot (red.), *Sammanhållning eller splittring? Olikgörande av barn och unga i samtidens Sverige*, Jure, Stockholm, 2024, s. 49.

40 Jfr Leviner, Pernilla, *Våra barn och andras ungar: Om solidaritet och (o)likbehandling av barn i det svenska välfärdsystemet*, i Erhag, Thomas, Leviner, Pernilla och Lind, Anna-Sara (red.), *Socialrätt under omvandling – om solidaritetens och välfärdsstatens gränser*, Liber, Stockholm, 2018.

41 För vidare diskussion, se t.ex. Asylrättscentrum, 2024: *Ett år av utmaning för asylrätten*, 17 december 2024, <https://asylrattscentrum.se/sverige/sammanfattning-2024/>, senast besökt den 16 februari 2025.

42 Jfr Dir. 2024:68 s. 6.

inte vara för ”generös”.⁴³ I en sådan kontext framstår det som att såväl barnkonventionen som andra rättsligt bindande internationella traktat som Sverige har förbundit sig att följa ses som närmast besvärande och begränsande.⁴⁴ Det finns tydliga tendenser att barns rättigheter förbises så fort de sätts i relation till olika migrationskontrollerande åtgärder, och den därmed sammankopplade reglerade invandringen. Detta trots att både barnkonventionen och annan svensk nationell reglering tydligt erkänner *alla* barns rättigheter. Därmed skapas också en slags paradoxal situation, där staten, med ansvar för att upprätthålla och respektera barns (liksom vuxnas) rättigheter, samtidigt bidrar till att underminera dem. Detta tycks emellertid göras med en slags ”rättighetsretorik” som grund, det vill säga att de politiska förslag som läggs fram presenteras i termer av att Sverige som stat – trots en i allmänhet mycket restriktiv hållning till migration – (fortfarande) respekterar de mänskliga rättigheterna.

Vi vill avslutningsvis påpeka att detta – att Sverige respekterar de mänskliga rättigheterna – kan ifrågasättas mot bakgrund av de migrationspolitiska förslag som nu läggs fram. Som vi har diskuterat i denna och andra texter så riskerar de åtgärder som föreslås, här med fokus på informationsplikten och även mot bakgrund av utfallet i kammarrättsdomen, snarare att driva fler människor in i skuggorna. Detta riskerar i sin tur att försvåra för människor att få reell tillgång till sina rättigheter – och därmed strida mot konventioner om de mänskliga rättigheterna – men också att skada tilliten mellan enskilda och allmänheten i stort. Därför, menar vi, är det av yttersta vikt att hålla i minnet att rättsliga befogenheter kopplade till upprätthållandet av en reglerad invandring alltid måste vara proportionerliga och därutöver i *praktiken* respektera alla människors grundläggande fri- och rättigheter. Detta gäller inte minst för barn.

43 Det kan noteras att begreppet ”generös” är något som tidigare har utmärkt svensk asyl- och migrationspolitik, jfr Abiri, Elisabeth, The changing praxis of ’generosity’. Swedish refugee policy during the 1990s, *Journal of Refugee Studies*, 13 (1), 2000, 11–28.

44 Jfr Hillén, Sandra och Sundhall, Jeanette, Barnet som rättighetsbärare – Migration och integration i Tidöavtalet, *Sociologisk forskning*, vol. 61, nr 3–4, 2024, s. 405.

Denna digitala version är nedladdad från lawpub.se

Den licens som tillämpas för de verk som finns på lawpub.se är Creative Commons CC BY-NC 4.0. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här:

<https://creativecommons.org/licenses/bync/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>