

Dnr Ju2024/02572

Till:

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

ju.L7@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet- Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på slutbetänkandet ”Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll” och vill med anledning av detta framföra följande (i för Svenska Röda Korset relevanta delar).

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset ser med stor oro på hur utredningen föreslår mycket ingripande åtgärder som påverkar såväl synen på asylsökanden men också deras rättsliga skydd i relation till staten, utan att evidens presenteras för att åtgärderna kommer att uppfylla målet om stärkt återvändande.
- Med hänsyn till det stora humanitära lidande som dessa förslag riskerar att leda till är det således högst otillfredsställande att konsekvensanalyserna, evidensen och proportionalitetsavvägningarna innehåller sådana avgörande brister. Det är just dessa avvägningar som skyddar oss mot lagstiftning som urholkar vår rättsstatliga demokrati. Att bedriva återvändandearbetet på detta sätt kommer inte

Svenska Röda Korset

Swedish Red Cross

Croix-Rouge Suédoise

Cruz Roja Sueca

السويدي الأحمر الصليب

 Medlem av Internationella
rödakors- och
rödahalvmånefederationen

Adress
Box 30182
Lindhagensgatan 126
112 51 Stockholm
Sverige

Telefon
08-4524600
Fax
08-4524601

Internet
www.redcross.se
Bankgiro
900-8004

E-post
inof@redcross.se
Organisationsnummer
802002-8711



att öka återvändandet men det kommer att skada vår demokrati vilket kommer att påverka oss alla som lever här.

- Svenska Röda Korset anser att det krävs en mer grundlig analys av konsekvenserna för de personer som berörs av förslagen och som ofta lever i stor utsatthet. Utredningens konsekvensanalys är bristfällig, särskilt gällande konsekvenser för den enskilde.
- Vi vill understryka vikten av en noggrann analys kring tillämpningen av proportionalitetsprincipen. Samtliga förslag innebär mycket långtgående inskränkningar i asylsökandes rättigheter på ett sätt som vi anser varken är nödvändigt, proportionerligt eller effektivt utifrån måluppfyllelsen.
- Vi ser med stort allvar på att utredningen saknar referenser till forskning, beprövad evidens eller internationella jämförelser som ligger till grund för att förslagen leder till ett stärkt återvändandearbete.
- Svenska Röda Korset avstyrker utredningens förslag om uppgiftsskyldighet i sin helhet. Att det så kallade skuggsamhället behöver motverkas är en uppfattning som Svenska Röda Korset delar. Men i det arbetet krävs det nödvändiga och effektiva åtgärder som både möter statens behov av att verkställa avlägsnandebeslut men som också minskar människors utsatthet. Detta förslag anser vi gör precis motsatsen. Det riskerar att öka utsattheten och det saknas helt stöd för att fler avlägsnandebeslut kommer kunna verkställas på grund av uppgiftsskyldigheten.
- Svenska Röda Korset avstyrker utredningens förslag att ålägga de utpekade myndigheterna en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter om personer som saknar rätt att vistas i Sverige.

Utredningens förslag riskerar att få orimliga effekter för enskilda, strider mot ömmande värden och är oförenligt med Sveriges internationella förpliktelser att garantera alla, oavsett legal status, sina grundläggande rättigheter.

- Utredningens undantagande av skola, vård och socialtjänst från uppgiftsskyldigheten utgör inte ett effektivt skydd för individernas möjligheter att värna sin rätt till hälsa och utbildning. Tvärtom är det mycket som talar för att personer utan rätt att vistas i Sverige, med utredningens förslag, kommer löpa stora risker med att uppsöka vård eller skola på grund av risken för att polisen får kännedom om detta genom de myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.
- Svenska Röda Korset avstyrker förslaget om utökade befogenheter för polisen att genomföra inre gränskontroller med lägre beviskrav. Detta anser vi riskerar leda till fler godtyckliga bedömningar av tvångsåtgärder baserade på vaga bedömningar. Det föreligger en betydande risk att kontroller utförs baserat på oklara grunder vilket kan drabba personer som lagligt vistas i Sverige med utländsk bakgrund. Detta innebär en betydande risk för omotiverade intrång i den personliga integriteten för en bredare målgrupp än avsett. Förslaget kan även bidra till ett ökat misstänkliggörande av personer med utländsk bakgrund eller de som uppfattas ha ett avvikande beteende.
- Svenska Röda Korset avstyrker förslaget om att företa husrannsakan vid inre utlänningskontroll då vi anser att åtgärden är alltför långtgående och oproportionerlig med tanke på den avvägning som krävs för att skydda den grundlagsskyddade personliga integriteten. Att företa en husrannsakan utan misstanke om brott anser vi är ett

mycket långtgående förslag som allvarligt riskerar urholka det rättsliga skyddet som individer har mot godtyckliga ingrepp från statens sida.

- Vi delar utredningens syn på vikten av att kunna fastställa en utlännings identitet i asylprocessen av flera anledningar. Vi ser dock med stor oro på att ytterligare förslag läggs fram som innebär en ökad användning av tvångsåtgärder vilket riskerar urholka det individuella rättighetsskyddet. Att företa tvångsåtgärder i andra situationer än i brott- och straffsammanhang är särskilt allvarligt och kräver särskilda överväganden.
- Svenska Röda Korset avstyrker förslagen på ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet. Vi anser inte att förslagen om att omhändertagande och genomsökning av personlig kommunikationsutrustning som effektiva eller ändamålsenliga i förhållande till syftet. Förslaget innebär omfattande inskränkningar i individens rätt till privat- och familjeliv, vilket skyddas av grundläggande mänskliga rättighetskonventioner. Vi ser särskilt allvarligt på den föreslagna tiden för ett omhändertagande. Detta eftersom det kan leda till betydande svårigheter för individer att hålla kontakt med vänner och familj.
- Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget om en utökad rätt till offentligt biträde men anser, till skillnad från utredningen, att det inte är tillräckligt med ett offentligt biträde enbart i överklagandeinstansen utan att möjligheten bör införas redan under Polismyndighetens handläggning av frågan om avvisning.
- Svenska Röda Korset ser med stort allvar på, och avstyrker förslagen om tvångstestning av personer är frihetsberövade och står inför en

utvisning. Vi ser inte att syftet med ingreppet i tillräcklig utsträckning kan balanseras mot individens grundläggande rättigheter och utföras på ett sätt som är lagligt, nödvändigt och proportionerligt. Svenska Röda Korset vill även uppmärksamma lagstiftaren på att ingreppet provtagning med tvångsmedel så som fasthållande med mera kan utgöra illa-behandling i tortyrkonventionens mening.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

Svenska Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. Inom ramen för det uppdraget arbetar Svenska Röda Korset bland annat för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer. Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av arbete för och med människor på flykt globalt, nationellt och lokalt. Vi finns med från flyktens början i konflikt och katastrof, längs flyktens väg, till ankomsten i Sverige, asylprocessen och etableringen i samhället. Vi har under lång tid varit en aktiv del av och nära följt den svenska migrations- och asylpolitiken likväl som utvecklingen på europeisk och global nivå.

Svenska Röda Korsets verksamhet inom migrationsområdet är således brett och omfattar även stöd vid avslag och återvändande. Vi besöker även Migrationsverkets förvar. I dessa verksamheter såväl som i våra lokala aktiviteter möter vi ofta personer med utvisningsbeslut.

Röda Korset har sedan 2003 bedrivit olika projekt med fokus på stöd vid avslag och återvändande. Arbetet utgår ifrån individens behov och sker alltid i enlighet med våra grundprinciper så som humanitet, opartiskhet och självständighet. Detta innebär att vi utgår ifrån de humanitära behoven och utsattheten hos individen i våra stödinsatser. Vi ger stöd utifrån behov, oavsett



status eller form av återvändande. Vi arbetar enbart på uppdrag av individen och utifrån individens behov. Vi samverkar med myndigheter och andra organisationer i civilsamhället för att stödinsatser ska komma individer med avslag och återvändare tillgodo. Vi är en självständig aktör som verkar utifrån organisationens mandat och uppdrag att lindra och förhindra mänskligt lidande.

Inom hälso- och sjukvårdsområdet bedriver Svenska Röda Korset fem behandlingscenter för krigsskadade och torterade samt en vårdförmedling för papperslösa och andra migranter som faller utanför det offentliga skyddsnätet. Svenska Röda Korset driver ett kompetenscenter för tortyr- och krigsskaderehabilitering tillsammans med Röda Korsets Högskola som även bedriver forskning kring effekter av flykt och migration på psykisk hälsa.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

4 Utökat informationsutbyte

Allmänna kommentarer

I över 20 år har Svenska Röda Korset gett stöd till asylsökande som fått avslag på sin ansökan och står inför ett återvändande. De människor vi möter återkommer till vissa frågor när det gäller hur processen kan förbättras. Det handlar om att den ska vara rättssäker, human och värdig. Då behövs tillit och förtroende mellan papperslösa och det offentliga. Återvändandeprocessen behöver bygga på att stärka individens mående och förutsättningar att ta emot information, fatta egna välinformerade beslut om sin framtid – och få ta tid för att vara väl förberedd inför ett återvändande och vad det kan innebära.

Svenska Röda Korset har publicerat rapporter om avslag på asylansökan och att leva som papperslös i Sverige.¹ samt intervjuat papperslösa personer som besökt Röda Korsets verksamheter och mötesplatser samt med personal i våra verksamheter². Från intervjuerna är det tydligt att utsattheten i gruppen idag är stor och ökande och papperslösa personer som Röda Korset möter vittnar om en större rädsla för att röra sig i samhället och att exempelvis söka vård vid behov.

Den nu aktuella utredningen om stärkt återvändandeverksamhet föreslår att ett stort antal myndigheter på eget initiativ ska lämna ut uppgifter till Polismyndigheten om de i sin verksamhet påträffar personer som saknar rätt att vistas i Sverige. Även om utredningen har undantagit vård, skola och socialtjänst från uppgiftsskyldigheten är risken överhängande att de myndigheter som omfattas av förslaget får sidoinformation från skola, vård eller socialtjänst som de är skyldiga att lämna ut till de verkställande myndigheterna. Den direkta konsekvensen av detta är att personer utan rätt att vistas i Sverige kommer avskräckas från att ta kontakt med vården vid potentiellt livshotande tillstånd och barnen kommer berövas sin rätt till skolgång. I förlängningen leder det till att personer i en redan mycket utsatt grupp riskerar att utnyttjas på alltmer hänsynslösa sätt. Det gäller inte minst kvinnor och barn. Det s.k. skuggsamhället riskerar snarare att fördjupas och cementeras. Detta är också skälet till att flera FN-kommittéer rekommenderat stater att upprätthålla brandväggar mellan migrationsmyndigheter och myndigheter som tillhandahåller välfärdstjänster.

¹ Svenska Röda Korset (2023), *Avslag på asylansökan – Upplevelser av att leva som asylsökande i Sverige*

Svenska Röda Korset, (2021), *Avslag på asylansökan – Upplevelser av att återvända*

² Svenska Röda Korset, (2024), *Humanitära konsekvenser av informationsplikten – ökat lidande, särskilt för barn och kvinnor, utan avsedd effekt*

Vår bedömning är vidare att förslaget inte bara kommer att avskräcka papperslösa från att uppsöka vård, socialtjänst och riskera barns skolgång, utan även leda till risker för hela samhället. När den som lever i en utsatt livssituation blir osäker på vad personal som de möter inom exempelvis vård och skola har befogenheter att göra, påverkas tilliten till offentliga aktörer som helhet, vilket gör att man drar sig undan och undviker all form av kontakt.

Med tanke på de långtgående konsekvenser som utredningens förslag innebär har vi anledning att förvänta oss grundliga analyser och empiriskt stöd för att den föreslagna uppgiftsskyldigheten är nödvändig och effektiv i verkställighetsarbetet och att den är proportionerlig i relation till syftet. Det är med stor oro som vi kan konstatera att detta dessvärre saknas helt i utredningen.

Att det så kallade skuggsamhället behöver motverkas är en uppfattning som Svenska Röda Korset delar. Men i det arbetet krävs det nödvändiga och effektiva åtgärder som både möter statens behov av att verkställa avlägsnandebeslut men som också minskar människors utsatthet. Detta förslag anser vi gör precis motsatsen. Det riskerar att öka utsattheten och det saknas helt stöd för att fler avlägsnandebeslut kommer kunna verkställas på grund av uppgiftsskyldigheten.

Mot den bakgrunden är det vår slutsats att detta är fel väg att gå. ***Vi avstyrker utredningens förslag om uppgiftsskyldighet i sin helhet.*** Nedan kommenterar vi vissa utvalda delar av utredningens förslag.

4.4.1 Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet i utlänningslagen

Utredningen föreslår att nya 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. Utredningens bedömning är att även de myndigheter som ska omfattas av lagstiftningen bör anges i lagen.

Svenska Röda Korset, välkomnar utredningens vägval att låta uppgiftsskyldigheten regleras i lag och inte i en förordning men avstyrker förslaget i sin helhet. Uppgiftsskyldigheten innebär långtgående intrång i individers personliga integritet och riskerar att medföra stor rädsla och osäkerhet hos de som kommer att drabbas av den. Tillämpningen av den föreslagna uppgiftsskyldighet riskerar dessutom att medföra många svåra avvägningar för de myndigheter som ska tillämpa den. Med hänsyn till detta är det nödvändigt, om förslaget ska genomföras, att uppgiftsskyldigheten regleras i en lag samt att den innehåller tydlig vägledning i förarbeten kring hur bestämmelsen ska tillämpas.

4.4.2 och 4.6.2 Uppgiftsskyldigheten ska avse viss personkrets och vissa särskilt angivna uppgifter

Utredningen bedömer att uppgiftsskyldigheten ska vara avgränsad till en i lagen särskilt angiven personkrets och till vissa i lagen särskilt angivna uppgifter. Den personkrets som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten är utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige. De uppgifter som ska omfattas är sådana uppgifter som de verkställande myndigheterna typiskt sett behöver för att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse. Avgränsningen syftar enligt utredningen till att säkerställa att rätt uppgifter lämnas till de verkställande myndigheterna, vilket bidrar till ett effektivt utnyttjande av myndigheternas resurser. Avgränsningen minskar också risken för onödigt intrång i den personliga integriteten. Uppgiftsskyldigheten ska omfatta både offentliga och sekretessbelagda uppgifter.

Enligt utredningen ska den utlämnande myndigheten lämna följande uppgifter om en utlänning som saknar rätt att vistas i Sverige, förutsatt att den utlämnande myndigheten förfogar över uppgiften:



- namn, födelsetid och medborgarskap,
- personnummer, samordningsnummer, Migrationsverkets dossiernummer eller motsvarande nummer,
- bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas,
- telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar kontaktuppgift,
- uppgift om det finns utländska handlingar och
- de omständigheter som ligger till grund för myndighetens antagande att utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige. Uppgifter ska inte lämnas om det är uppenbart att det inte behövs.

Svenska Röda Korset avstyrker utredningens förslag till avgränsning då den medför stora avgränsningsproblem som riskerar att leda till en oförutsebar och otydlig tillämpning med stora och oöverblickbara risker för oproportionerliga inskränkningar av människors personliga integritet. Därutöver riskerar många personer som inte tillhör den utpekade personkretsen att få sina uppgifter utlämnade i strid med utredningens intention.

Enligt förslaget ska de utlämnande myndigheterna lämna ut uppgifter om de omständigheter som de menar ger anledning att anta att personen inte har rätt att vistas i Sverige. Utredningen anför att det endast ska röra sig om uppgifter som myndigheterna redan förfogar över.

Av utredningen framgår dock att all typ av information som ger anledning att anta att en person saknar uppehållstillstånd omfattas, inklusive s.k. sidoinformation. Bestämmelsen öppnar därför upp för omfattande dokumentation av uppgifter som idag inte dokumenteras av berörda myndigheter och uppgiftshanteringen riskerar därför att bli mycket omfattande för såväl de utlämnande myndigheterna som för de verkställande myndigheterna.

Vidare ska "bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var utlänningen bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas", lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Enligt utredningen är avsikten inte att det ska omfatta uppgifter om platser där den enskilde befinner sig högst tillfälligt, till exempel en uppgift om ett inbokat besök hos en viss myndighet eller annan verksamhet. Vi kan konstatera att myndigheterna måste göra en bedömning av vad som utgör "tillfällig vistelse" och vad som utgör "högst tillfällig vistelse". I enskilda fall kan denna bedömning vålla stora svårigheter och leda till en otydlighet om vilka uppgifter som ska dokumenteras och lämnas ut. Dessutom kan uppgifter om högst tillfällig vistelse som enligt den punkten inte ska lämnas ut istället utgöra s.k. sidoinformation som enligt bestämmelsens sista punkt ändå ska lämnas ut. Det framstår som högst oklart på vilket sätt denna bestämmelse utgör en faktisk begränsning i vilka uppgifter som ska lämnas ut.

Det är Svenska Röda Korsets bestämda uppfattning att avgränsningen är otydlig och dessvärre lämnar alldeles för många osäkerheter kring vilka uppgifter som omfattas och vi bedömer även att risken är stor att myndigheterna inhämtar och lämnar ut uppgifter som även berör personer som har uppehållstillstånd i Sverige men som har anknytning till personer som saknar sådana tillstånd. Detta gäller exempelvis familjer där vissa familjemedlemmar har uppehållstillstånd och andra inte har det. Därmed riskerar förslaget att medföra en mycket mer omfattande personuppgiftshantering än vad utredningen förutser. Syftet med avgränsningen, bl.a. att skapa en begränsad och träffsäker uppgiftshantering, riskerar därför med stor sannolikhet inte att uppfyllas.

4.4.4 och 4.6.4 Uppgiftsskyldigheten ska avse vissa särskilt utpekade myndigheter

Utredningen föreslår att uppgiftsskyldigheten ska vara avgränsad till vissa i lagen särskilt angivna myndigheter. För att en myndighet ska omfattas av en uppgiftsskyldighet måste följande krav vara uppfyllda:

1. Myndigheten ska ha tillgång till sådana uppgifter om utlännningar som inte har rätt att vistas i Sverige, som de verkställande myndigheterna typiskt sett behöver för att bedriva ett effektivt arbete med att verkställa avlägsnandebeslut och för att motverka olovlig vistelse.
2. Myndigheten ska ha möjlighet att identifiera att den har tillgång till uppgifter som de verkställande myndigheterna typiskt sett behöver.
3. En utökad uppgiftsskyldighet ska inte på ett generellt plan riskera att leda till orimliga effekter för enskilda eller strida mot ömmande värden.

En skyldighet att lämna uppgifter på begäran ska gälla för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. En skyldighet att lämna uppgifter på begäran av en verkställande myndighet ska även gälla för Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten trots att de inte omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ.

Svenska Röda Korset avstyrker utredningens förslag att ålägga de utpekade myndigheterna en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter om personer som saknar rätt att vistas i Sverige. Utredningens förslag får orimliga effekter för enskilda, strider mot ömmande värden och är oförenligt med Sveriges internationella förpliktelser att garantera alla, oavsett legal status, sina grundläggande rättigheter.

Inledningsvis kan konstateras att utredningen bedömer att en uppgiftsskyldighet som omfattar vården, skolan och socialtjänsten skulle leda till att många avskräcks från att ta kontakt med dessa aktörer med effekten att dessa individer skulle berövas tillgången till grundläggande rättigheter, såsom



rätten till hälsa och utbildning. Därför har utredningen på goda grunder undantagit dessa myndigheter från uppgiftsskyldigheten.

Problemet är dock att de myndigheter som föreslås omfattas av uppgiftsskyldigheten är myndigheter som förfogar över uppgifter om personers hälsotillstånd, skolgång och social utsatthet. Vidare samverkar många av de utpekade myndigheterna med socialtjänsten, skola och vård i sina myndighetsuppdrag och i enskilda ärenden. Risken att dessa myndigheter får sidoinformation från skola, vård eller socialtjänst som de är skyldiga att lämna ut till de verkställande myndigheterna är överhängande.

Sammanfattningsvis riskerar utredningens förslag att leda till att de uppgifter utredningen ville undanta från uppgiftsskyldigheten istället indirekt lämnas ut av de utpekade myndigheterna. Blotta risken för att så kan ske är tillräckligt för att det ska avskräcka individer från att hävda sin rätt till hälsa eller utbildning.

Utredningens undantagande av skola, vård och socialtjänst från uppgiftsskyldigheten utgör därför inte ett effektivt skydd för individernas möjligheter att värna sin rätt till hälsa och utbildning. Tvärtom är det mycket som talar för att personer utan rätt att vistas i Sverige, med utredningens förslag, kommer löpa stora risker med att uppsöka vård eller skola på grund av risken för att polisen får kännedom om detta genom de myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Den direkta konsekvensen av detta är att personer utan rätt att vistas i Sverige berövas sin rätt till hälsa, utbildning och rimlig levnadsstandard. Detta är också skälet till att flera FN-kommittéer rekommenderat stater att upprätthålla brandväggar mellan migrationsmyndigheter och myndigheter som tillhandahåller välfärdstjänster.

Av ovan anförda skäl är det Svenska Röda Korsets uppfattning att utredningens förslag att låta de utpekade myndigheterna omfattas av

uppgiftsskyldigheten riskerar att leda till orimliga effekter för enskilda, strider mot ömmande värden samt att det kan resas allvarliga frågetecken kring förslagets förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser att garantera alla, oavsett legal status, deras grundläggande rättigheter.

4.6.1 När ska en skyldighet att lämna uppgifter inträda?

Utredningen föreslår 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.

Svenska Röda Korset avstyrker den konstruktion som utredningen föreslagit. Den är synnerligen bred i sin utformning och får som konsekvens att många myndigheter kommer behöva göra migrationsrättsliga bedömningar som sannolikt kan komma att kräva efterforskningar och dokumentation av s.k. sidoinformation som de idag inte behöver göra.

Om uppgiftsskyldigheten ska ha någon effekt kräver den i praktiken att myndigheterna säkerställer att de har nödvändig information för att veta om deras uppgiftsskyldighet inträder eller inte. Risken är därför överhängande att denna konstruktion, i motsats till vad utredningen påstår, leder till efterforskningar och att det därigenom förändrar samtliga myndigheters uppdrag.

Därutöver kan konstateras att det inte är lätt att veta när rekvisitet "har anledning att anta" är uppfyllt vilket kan komma att få en oförutsebar tillämpning både inom och mellan olika myndigheter. Det finns en uppenbar risk att myndigheter börjar ägna sig åt olika former av etnisk profilering och att personer som de facto har rätt att vistas i Sverige emellanåt kommer att få sina uppgifter delade med de verkställande myndigheterna, vilket är ett allvarligt ingrepp i deras personliga integritet och leder till att personuppgiftsbehandlingen kan komma att bli synnerligen omfattande.

4.7.6 Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Utredningen anser i sin bedömning att det intrång i den personliga integriteten som följer av den föreslagna uppgiftsskyldigheten är nödvändigt och proportionerligt.

Svenska Röda Korset delar inte utredningens bedömning utan noterar att utredningen brustit väsentligt i sin proportionalitets- och nödvändighetsbedömning och önskar med anledning av det framföra följande.

Uppgiftsskyldigheten saknar evidens och kan därför inte anses vara nödvändig och effektiv i relation till ändamålet

En uppgiftsskyldighet föreslås utan att någon evidens presenterats för hur och varför en uppgiftsskyldighet av sådant omfattande slag skulle vara ett effektivt verktyg i verkställighetsarbetet. Utredningen har inte analyserat hur samarbetet mellan myndigheterna fungerar idag och vad som behövs för att det ska effektiviseras. Värt att notera är att förslaget om uppgiftsskyldighet inte har anförts av de verkställande myndigheterna som avgörande för att fler avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Inte heller har utredningen utrett mindre ingripande alternativ till den tämligen omfattande uppgiftsskyldigheten som föreslås. Utredningen saknar helt en internationell jämförelse. Ur ett internationellt perspektiv är denna typ av åtgärder högst ovanliga och de få länder som har infört det har i sina utvärderingar kunnat konstatera att utsattheten har ökat kraftigt samtidigt som det inte lett till ett ökat återvändande.

Av detta kan slutsatsen dras att det saknas evidensbaserat stöd för om och i så fall i vilken utsträckning en uppgiftsskyldighet de facto leder till att återvändandet ökar. Tvärtom finns det mycket som talar för att en uppgiftsskyldighet kommer att leda till att utvisningshotade drar sig undan

från det allmänna i allt högre grad, vilket snarare kommer att försvåra återvändandet. Att återvända till sitt hemland efter att ha flytt är en mycket stor utmaning för de allra flesta och behovet av att få stöd i att fatta och genomföra ett värdigt och långsiktigt hållbart återvändande kräver snarare tid och stöd från myndigheter och andra aktörer. En uppgiftsskyldighet kan snarare verka kontraproduktivt genom den rädsla som den sprider och därigenom kan den komma att hämma enskilda individers förmåga att förbereda sig för och landa i ett informerat beslut om att återvända på ett värdigt och långsiktigt hållbart sätt.

Den sammantagna proportionalitetsbedömningen

Det står klart att uppgiftsskyldigheten innebär sällsynt långtgående ingrepp i enskilda och utsatta individers rättigheter med potentiellt förödande humanitära konsekvenser. Ytterst få länder har antagit en sådan lagstiftning och det saknas empiriskt stöd för att åtgärden är effektiv i relation till sitt syfte.

Vid en sammantagen avvägning mellan å ena sidan statens intresse av att öka återvändandet och uppgiftsskyldighetens påverkan på enskildas rättighetsskydd kan det knappast anses finnas en balans mellan dessa olika intressen. Konsekvenserna för enskildas rättighetsskydd är så pass långtgående och evidensen för åtgärdens effektivitet så frånvarande att åtgärden inte kan anses proportionerlig i relation till syftet.

5 Översyn av regelverket om inre utlänningskontroll

5.5.2 Ett nytt grundläggande krav för att vidta kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll

Det är utredningens bedömning att de grundläggande kraven för inre utlänningskontroll behöver tydliggöras och anpassas så att de, på ett bättre sätt än i dag, möjliggör ett underrättelsebaserat arbete. Möjligheten att utföra personkontroller ute på fältet som grundar sig enbart på iakttagelser på

kontrollplatsen måste dock finnas kvar. Utredningen föreslår således att kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll ska få vidtas om det finns "anledning att anta" att en utlänning saknar rätt att vistas i landet. Vid bedömningen av om det finns skäl för ett sådant antagande ska särskild hänsyn tas till omständigheter som kan iakttas på platsen och vad som framkommit i övrigt. En sammantagen bedömning ska göras av samtliga föreliggande omständigheter i det enskilda fallet.

Förslaget innebär således en utökad möjlighet att genomföra kontroller utifrån ett lägre beviskrav än idag. Syftet är enligt utredningen att möjliggöra för polisen att lättare använda sig av underrättelseinformation som på förhand inte kan läggas till grund för beslutet. Det skulle således enligt utredningen kunna leda till att fler "träffsäkra" kontroller genomförs. För att det ska vara befogat att rikta en särskild kontrollåtgärd mot en utlänning måste det ställas krav på att det, innan åtgärden vidtas, finns underlag som med viss styrka talar för han eller hon saknar rätt att vistas i Sverige. Givet att underlaget grundar sig i högre utsträckning på underrättelseinformation gör att det blir svårt att avgöra om åtgärden kan anses proportionerlig eller ej.

Svenska Röda Korset avstryker förslaget då vi anser att förslaget medför en allvarlig urholkning av individens rättighetsskydd, vilket inte kan betraktas som acceptabelt. Detta är särskilt anmärkningsvärt eftersom utredningen inte lagt fram tillräckliga bevis för åtgärdens effektivitet i förhållande till måluppfyllelsen dvs. att effektivisera polisens arbete med återvändande. Det som utmärker en rättsstatlig demokrati är att enskilda individer har ett effektivt skydd mot godtycklig statlig maktutövning. Tydliga krav för när staten får ingripa med tvång mot enskilda är en omistlig del av det rättsliga skyddet och uppluckring av detta bör göras med stor försiktighet.

De utökade befogenheter att genomföra inre gränskontroller med lägre beviskrav anser vi riskerar leda till fler godtyckliga bedömningar av tvångsåtgärder baserade på vaga bedömningar. Generellt sett kan det betraktas som svårt att avgöra när rekvisitet "har anledning att anta" är uppfyllt, vilket kan leda till en oförutsägbar tillämpning av bestämmelsen. Detta medför en betydande risk för att fler kontroller kan genomföras, där grunden för dessa kontroller blir otydliga och därmed kan leda till rättsosäkra beslut. Förslaget kan visserligen resultera i fler genomförda kontroller, men inte att de blir mer träffsäkra. Det finns snarare en betydande risk att kontroller utförs baserat på oklara grunder vilket kan drabba personer som lagligt vistas i Sverige med utländsk bakgrund. Detta innebär en betydande risk för omotiverade intrång i den personliga integriteten för en bredare målgrupp än avsett. Förslaget kan även bidra till ett ökat misstänkliggörande av personer med utländsk bakgrund eller de som uppfattas ha ett avvikande beteende vilket leder till allvarliga konsekvenser för den enskilde och samhället som helhet.

5.6 Husrannsakan vid inre utlänningskontroll

Enligt utredningen finns det ett behov för Polismyndigheten att ha en möjlighet att vid inre utlänningskontroll företa husrannsakan i syfte att söka efter pass och andra identitetshandlingar. Den befogenhet till husrannsakan för att söka efter föremål som regleras i 20 § polislagen bedöms vara sådan att den uppfyller både behovet av att vidta åtgärden och kravet på proportionalitet i förhållande till det intrång i människors personliga integritet som åtgärden innebär.

Svenska Röda Korset avstyrker förslaget då vi anser att åtgärden är alltför långtgående och oproportionerlig med tanke på den avvägning som krävs för att skydda den grundlagsskyddade personliga integriteten. Som tidigare nämnts kräver en rättsstatlig demokrati att alla individer, oavsett legal status, tillförsäkras ett skydd mot statens godtyckliga maktutövning. Det är just

kravet på misstanke om brott som garanterar individer att husrannsakan - som är en mycket ingripande åtgärd och måste tillämpas med mycket stor försiktighet - inte sker på ett godtyckligt vis. Att företa en husrannsakan utan misstanke om brott anser vi är ett mycket långtgående förslag som allvarligt riskerar urholka det rättsliga skyddet som individer har mot godtyckliga ingrepp från statens sida. Sådana ingripande förändringar som i grunden påverkar relationen mellan staten och individen kräver omfattande analys och argumentation för att anses nödvändigt utifrån måluppfyllelsen. Detta anser vi inte att förevarande utredning har lagt fram.

I sammanhanget även mycket viktigt att i proportionalitetsbedömningen beakta andra personer i bostaden som kan tänkas påverkas negativt av en husrannsakan, inte minst barn, samt särskilt platser som kan bli föremål för en husrannsakan men som i regel anses fredade utifrån etiska avväganden.

Vi instämmer med tidigare utredningars bedömning av frågan.³ De ansåg att det vore alltför långtgående att införa en möjlighet till husrannsakan på alla platser som Polismyndigheten nämnt, inklusive bostäder, enbart baserat på misstanken att en utlänning olovligen vistas i landet, för att leta efter och omhänderta pass och andra identitetshandlingar. Ett sådant synsätt passade väl med uttalanden i förarbetena till 20 § polislagen om att det, med hänvisning till proportionalitetsprincipen, måste föreligga helt speciella situationer för att det ska anses befogat för polisen att bereda sig tillträde till någons bostad för att omhänderta exempelvis ett pass enligt 18 § passlagen. Utredningens bedömning var att de situationer där det framstod som klart proportionerligt att i slutna utrymmen eftersöka en utlännings pass och andra identitetshandlingar rymdes inom tillämpningsområdet för 20 § polislagen.

³ "Klarlagd identitet – Om utlännings rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar" SOU 2017:93

Någon särskild reglering om husrannsakan vid inre utlänningskontroll föreslogs därför inte.⁴

6 Ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet

Allmänna synpunkter

Utredningen anser i sin bedömning att en utlännings identitet klarläggs är viktigt och det finns behov av ytterligare åtgärder som ökar förutsättningarna för att en utlännings identitet ska kunna utredas.

Utredningen föreslår följaktligen att det i utlänningslagen ska införas bestämmelser som gör det möjligt att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i tre olika situationer; i samband med inre utlänningskontroll, vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd och när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Elektronisk kommunikationsutrustning ska få vara omhändertagen så länge det finns skäl för det, dock som längst i tre månader om omhändertagandet sker vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd eller när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning ska dokumenteras och motiveras. Beslutet gäller omedelbart och kan överklagas till migrationsdomstol. Utredningen föreslår att de verkställande myndigheterna, om det behövs, ska få att vidta vissa tvångsåtgärder för att verkställa omhändertagandebeslutet.

Vi delar utredningens syn på vikten av att kunna fastställa en utlännings identitet i asylprocessen av flera anledningar. Vi ser dock med stor oro på att ytterligare förslag läggs fram som innebär en ökad användning av tvångsåtgärder vilket riskerar urholka det individuella rättighetsskyddet.

⁴ SOU 2017:93 s. 121 och 122

Sådana åtgärder måste hanteras med stor försiktighet och noga övervägas i förhållande till deras proportionalitet gentemot ingreppen i den personliga integriteten och andra grundläggande rättigheter. Ett ingripande i enskildas intresse endast får göras om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet.

Vi anser att utredningen saknar tillräckligt underlag som visar att de föreslagna åtgärderna är proportionerliga i förhållande till deras syfte och effektivitet som kan möjliggöra ett betydande ingrepp i den personliga integriteten och privatlivet.

Användningen av tvångsåtgärder utgör ett allvarligt ingrepp som måste granskas med största noggrannhet i alla situationer. Att företa tvångsåtgärder i andra situationer än i brott- och straffsammenhang är särskilt allvarligt och kräver särskilda överväganden. Inom ramen för ett demokratiskt rättssamhälle bör dessa åtgärder varken betraktas som proportionerliga eller tillåtna utan gedigen rättslig prövning. Det är av avgörande betydelse att upprätthålla de rättsprinciper som skyddar frihet och rättvisa, och att noggrant bedöma varje åtgärd som kan undergräva dessa centrala rättigheter.

6.5.1 En möjlighet att eftersöka information i elektronisk kommunikationsutrustning bör införas

Utredningen föreslår att en möjlighet att undersöka information i elektronisk kommunikationsutrustning bör införas i utlänningslagen. Detta utifrån bedömningen att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning kan innehålla information som är av intresse för myndigheterna i arbetet med att klarlägga en utlännings identitet. Tillgång till sådan information anser utredningen ökar förutsättningarna för en korrekt prövning av ansökningar om uppehållstillstånd, att verkställigheten av avlägsnandebeslut underlättas och ett effektivt genomförande av inre utlänningskontroller.

Möjligheten innebär dock ett intrång i den personliga integriteten, så för att en möjlighet att undersöka elektronisk kommunikationsutrustning ska vara proportionerlig måste den utformas på ett sätt så att olägenheterna för den enskilde begränsas så långt som möjligt och används endast när det finns behov.

Svenska Röda Korset avstyrker förslaget. Vi ser omhändertagande och genomsökning av personlig kommunikationsutrustning som ett betydande ingrepp i den personliga integriteten. Vi anser inte att de föreslagna åtgärderna framstår som effektiva eller ändamålsenliga i förhållande till syftet. Förslaget innebär omfattande inskränkningar i individens rätt till privat- och familjeliv, vilket skyddas av grundläggande mänskliga rättighetskonventioner. Dessa rättigheter bör ges betydande vikt i en proportionalitetsbedömning, vilket vi anser brister. Utredningen själv noterar att detta är ett stort intrång och betonar vikten av proportionalitetsbedömningen. Vi anser inte att det finns tillräckligt stöd för att införa så ingripande åtgärder i den personliga friheten som dessa skulle innebära, baserat på de argument som utredningen lägger fram.

6.5.2 Grundläggande förutsättningar för omhändertagande och undersökning

Utredningen föreslår att elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertas för undersökning om utrustningen – är i utlänningens besittning, – sannolikt har använts av honom eller henne, och – kan antas innehålla information om utlänningens identitet. Efter omhändertagandet får utrustningen och sådana avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen undersökas i syfte att hitta handlingar som kan bidra till att klarlägga utlänningens identitet. Sökning efter handlingar i avläsningsbara informationssystem får endast ske om de sannolikt har använts av utlänningen.

Utredningen bedömer att någon åldersgräns för när en undersökning får göras inte ska införas.

Svenska Röda Korset avstyrker förslaget att omhänderta och undersöka elektronisk utrustning i förevarande situationer, då detta är en mycket ingripande åtgärd som måste användas med stor försiktighet. Detta är särskilt viktigt i de fall där syftet inte är att bekämpa brottslighet eller utgör grund för en brottsutredning. Förslaget innebär stora inskränkningar i individens rätt till skydd för privat- och familjeliv, vilket garanteras av grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter.

Vi anser inte att utredningen lagt fram tillräckligt starka skäl för införande av de mycket ingripande åtgärderna för asylsökande och för personer med avslagsbeslut. Vi anser att det finns en överhängande risk att åtgärderna inte kommer att uppfylla sitt syfte, utan istället leda till stora ingrepp i den personliga integriteten och rätten till ett privat- och familjeliv.

Vi ser med stort allvar och avstyrker den föreslagna tiden för ett omhändertagande. Detta eftersom det kan leda till betydande svårigheter för individer att hålla kontakt med vänner och familj, både nära och fjärran. Denna tidsperiod och begränsning är särskilt problematisk i situationer där individens utsatthet och behov är som störst, såsom vid provningstillfället och beslut om verkställighet.

Vi välkomnar utredningens ansats och betoning på att bestämmelsen måste utformas omsorgsfullt. Dock ser vi att den nuvarande utformningen ger stort handlingsutrymme, vilket kan vara problematiskt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Särskild uppmärksamhet bör ges åt sannolikhetsrekvisitet och frågan om besittning samt antaganden om att utrustningen kan innehålla information. Dessa formuleringar kan leda till

godtyckliga bedömningar som hotar rättssäkerheten, särskilt i avsaknad av vägledning från tidigare praxis.

Gällande förslag om att avstå från att införa åldersgränser vill vi särskilt understryka vikten av att beakta barnrättsperspektivet och att dess betydelse i en proportionalitetsbedömning.

6.5.7 Proportionalitet

Den förevaranden utredningens bedömning är att beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning får fattas endast om åtgärden står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Vidare krävs att åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet och att den inte är mer långtgående än vad som behövs. Då det följer av förvaltningslagen att myndigheterna ska tillämpa proportionalitetsprincipen föreslås därför inte någon särskild bestämmelse om detta till de föreslagna nya bestämmelserna.

Vi instämmer med utredningens betoning på vikten av proportionalitet vid beslut om tvångsåtgärder. Dock anser vi, till skillnad från utredningen, att proportionalitetsprincipen formellt bör införlivas i den aktuella lagen. Detta skulle tydliggöra för både myndigheter och enskilda att en avvägning av proportionalitet måste utföras och att särskilda överväganden behöver göras för de specifika fallen. För närvarande saknas vägledning från praxis, och en kodifiering skulle öka rättssäkerheten. Det skulle stärka, förtydliga och komplettera de nuvarande bestämmelserna i förvaltningslagen och ställa högre krav på beslutsfattare att motivera sina beslut om kontroll och tvångsåtgärder i enlighet med gällande lagstiftningsprinciper. Detta är av största vikt eftersom besluten kan innebära betydande ingrepp för individen och att det primära syftet med tvångsåtgärderna inte utgör brottsbekämpning. I detta sammanhang vill vi också understryka vikten av att beslutsfattare får

adekvat utbildning om proportionalitetsbedömningens innebörd och hur den ska utföras.

7 Utökad användning av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden

Svenska Röda Korset avstår från att kommentera de huvudsakliga förslagen om utökad användning av fingeravtryck och fotografier, men vill framföra synpunkter gällande de specifika förslagen om lagring och gallring av uppgifterna.

7.12 Gallring av uppgifter i Migrationsverkets register

Utredningen anser att det är nödvändigt och proportionerligt att lagra fingeravtryck och fotografier i Migrationsverkets register under längre tid än i dag. Hur lång tid som uppgifterna behöver lagras varierar mellan olika ärenden. Gallringsfristen behöver därför i större utsträckning utgå från omständigheterna i det enskilda ärendet. Utredningen föreslår att fingeravtryck och fotografier som finns i Migrationsverkets register ska som utgångspunkt gallras senast tio år från det att uppgifterna registrerades, förutom i följande situationer. Om den registrerade har beviljats ett uppehållstillstånd ska uppgifterna gallras när den registrerade blir svensk medborgare, om inte uppehållstillståndet löper ut utan att ett nytt tillstånd beviljas. I sådant fall ska uppgifterna gallras tio år från det att tillståndet löper ut. Om den registrerade har ett gällande beslut om avvisning eller utvisning eller ett gällande återreseförbud ska uppgifterna gallras senast tio år från det att beslutet om avvisning eller utvisning upphör att gälla eller återreseförbudet löper ut. Under alla omständigheter ska uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier gallras senast vid den tidpunkt då den registrerade blir svensk medborgare.

Svenska Röda Korset ställer sig frågande till syftet med förslaget till utökad tid för lagring av fingeravtryck och fotografier. Syftet med bestämmelsen är

oklar och det är svårt att överblicka omfattningen och konsekvenserna av förslaget. Vi anser att det tydligt måste framgå vilka anledningar som föranleder lagring av persondata under en lång tid och hur de ska tas om hand på ett rättssäkert sätt. Vi uppfattar inte att utredningen i tillräcklig utsträckning har analyserat riskerna, inte minst risken att förslagen kan få många följder som vi idag har svårt att förutse och därmed förekomma.

8 Användning av dna i utlänningsärenden

Utredningens bedömning är att det finns ett mycket begränsat behov av att använda dna i ärenden om uppehållstillstånd eller vid inre utlänningskontroll i syfte att klarlägga en utlännings identitet eller rätt att vistas i Sverige. En sådan möjlighet tillför endast i begränsad utsträckning något i förhållande till befintliga och föreslagna möjligheter att använda fingeravtryck i samma syfte. Det är därför enligt utredningens bedömning inte proportionerligt att öka möjligheterna att använda dna i ärenden om uppehållstillstånd eller vid inre utlänningskontroll i syfte att klarlägga en utlännings identitet eller rätt att vistas i Sverige.

Vi instämmer med utredningens bedömning och välkomnar resonemangen kring proportionalitet och effektivitet i relation till måluppfyllelse. Vi anser att liknande konsekvensanalys med överväganden och bedömningar med fördel kunde ha tillämpats på de övriga förslagen i utredningen om införande av ingripande tvångsåtgärder som syftar till att effektivisera återvändandearbetet.

11 Rätt till offentligt biträde vid Polismyndighetens beslut om avvísning

Utredningen anser inte att det finns behov av att utöka rätten till offentligt biträde under Polismyndighetens handläggning av ett ärende om avvísning. Däremot behöver rätten till offentligt biträde i samband med ett överklagande av ett sådant beslut utökas för att uppfylla kraven enligt EU:s återvändandedirektiv. Utredningen föreslår därför att det ska införas en

möjlighet att förordna ett offentligt biträde på utlänningens begäran i samband med ett överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning om det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas.

11.5.3 En utökad rätt till offentligt biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning

Utredningen föreslår att det på utlänningens begäran ska kunna förordnas ett offentligt biträde i samband med ett överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning. Ett offentligt biträde ska inte förordnas om det är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas. Ett offentligt biträde ska bara kunna förordnas om utlänningen befinner sig i Sverige. En ny bestämmelse med denna innebörd ska införas i utlänningslagen. Det offentliga biträdet ska förordnas av den instans som ska pröva överklagandet.

Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget om en utökad rätt till offentligt biträde men anser, till skillnad från utredningen, att det inte är tillräckligt med ett offentligt biträde enbart i överklagandeinstansen utan att möjligheten bör införas redan under Polismyndighetens handläggning av frågan om avvisning. Detta skulle inte bara öka rättssäkerheten skulle även kunna leda till att färre ärenden hamnar hos överklagandeinstansen. Att förordnande dessutom ska ske på klagandens begäran är inte tillräckligt utan vi anser att det ska finnas ett automatiskt förordnande.

12 Provtagning inför verkställighet av avlägsnandebeslut

Utredningen föreslår en ny lag som ger möjlighet att med tvång provta en utlänning för vissa sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett beslut om avvisning, utvisning eller överföring. Syftet är att en sådan möjlighet ska bidra till att ett fungerande återvändande kan upprätthållas även under en pågående pandemi. Provtagningen ska vara absolut nödvändig för att kunna verkställa ett beslut om avvisning, utvisning eller överföring. Med detta avses

att samtliga andra förutsättningar för att kunna verkställa beslutet måste vara uppfyllda för att provtagning ska få beslutas.

Beslutet om provtagning föreslås få fattas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Beslutet ska vara skriftligt och motiverat och kunna överklagas till migrationsdomstol. Själva provtagningen ska genomföras av legitimerad läkare eller legitimerad sjuksköterska. En polisman har rätt att använda de polisiära befogenheter som följer av polislagen för att provtagningen ska kunna genomföras.

Hälso- och sjukvårdslagen ska inte vara tillämplig på sådan provtagning som sker med stöd av lagen. Däremot ska patientsäkerhetslagen, patientskadelagen och patientdatalagen vara tillämpliga.

Svenska Röda Korset ser med stort allvar på, och avstyrker förslagen om tvångstestning av personer som är frihetsberövade och står inför en utvisning. Oavsett syftet med ingreppet måste åtgärden balanseras mot individens grundläggande rättigheter och utföras på ett sätt som är lagligt, nödvändigt och proportionerligt.

Provtagning som genomförs med tvång kommer sannolikt utgöra ett påtvingat kroppsligt ingrepp i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Det finns även flera artiklar i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som kan vara relevanta i frågan om tvångstestning under pandemier. Artikel 3 innehåller ett förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Tvångstestning måste utföras på ett sätt som inte kränker denna rättighet. Artikel 5 ger en rätt till frihet och säkerhet. Tvångsåtgärder måste vara lagliga och proportionerliga. Vidare ger artikel 8 en rätt till respekt för privat- och familjeliv som utmanas genom förslagen. Ett ingrepp i denna rättighet måste vara nödvändig och proportionerlig för att skydda folkhälsan.

12.3 En ny lag som möjliggör provtagning med tvång i vissa fall

Utredningen anser att det bör införas en möjlighet till provtagning med tvång för vissa sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut för att kunna upprätthålla ett fungerande återvändande under en pandemi.

Svenska Röda Korset avstryker förslaget eftersom förslagen om provtagning med tvång skulle utgöra en alltför ingripande åtgärd för berörda individer och att det därmed inte kan anses proportionerligt i förhållande till syftet med genomförande av lagen. Personer som är frihetsberövade i förvar befinner sig i en extremt utsatt situation och ingreppet kommer att påverka människors psykiska hälsa mycket allvarligt. I alla fall av tvångstestning måste ingreppet balanseras mot individens grundläggande rättigheter och utföras på ett sätt som är lagligt, nödvändigt och proportionerligt.⁵

Svenska Röda Korset vill dessutom uppmärksamma lagstiftaren på att ingreppet provtagning med tvångsmedel så som fasthållande med mera kan utgöra illa-behandling i tortyrkonventionens mening.

För det fall den föreslagna lagstiftningen införs vill Svenska Röda Korset understryka att vikten av att i proportionalitetsbedömningen i det enskilda fallet kräver att hänsyn tas till individens sårbarhet och hälsotillstånd. Svenska Röda Korsets anser att berörd hälso- och sjukvårdspersonal måste ha möjlighet att göra en bedömning när provtagning inte är möjligt med hänsyn till individens hälsotillstånd samt att bedömningen blir vägledande för det individuella beslutet.

⁵ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) – artikel 3, 5 och 8

För det fall den föreslagna lagstiftningen införs måste särskild hänsyn tas till barns utsatthet i samband med proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet utifrån barnkonventionens bestämmelser.

Svenska Röda Korset vill utifrån rollen som vårdgivare till personer med trauma från krig, tortyr och flykt betona att provtagning under tvång kan ses som särskilt ingripande för människor med bakomliggande trauma (tortyr), och vara triggnande i ljuset av tidigare upplevelser. Det är särskilt viktigt att den som provtas på har tillgång till information om vad som händer. Tolk bör finnas tillgänglig vid behov.

12.6.3 Ett beslut om provtagning med tvång ska kunna överklagas

Utredningen föreslår att ett beslut om provtagning med tvång ska kunna överklagas. Beslutet ska gälla omedelbart om inte annat förordnas i beslutet.

Svenska Röda Korset avstyrker som tidigare nämnts förslaget om provtagning med tvång på grund av bristande proportionalitet. Att utredningen föreslår en möjlighet till överklagande påverkar inte den bedömningen. Överklagandemöjligheten är närmast att betrakta som teoretisk då domstolarna inte kommer hinna pröva överklagandet innan ingreppet är genomfört. Om överklagandemöjligheten ska vara effektiv i relation till det påtvingade kroppsliga ingreppet krävs det att överklagandet har suspensiv verkan, dvs att provtagningen inte får ske förrän domstolen prövat överklagandet.

12.7.1 Hälso- och sjukvårdspersonal ska genomföra provtagning

Utredningen föreslår att provtagning med tvång ska få genomföras av legitimerad läkare eller legitimerad sjuksköterska.

Svenska Röda Korset vill i detta sammanhang lyfta arbetsmiljöaspekten av att hälso- och sjukvårdspersonal får en skyldighet att genomföra provtagning

under tvång av personer som befinner sig i stor utsatthet och vill väcka frågan om denna uppgifts förenlighet med de etiska koder som hälso- och sjukvårdspersonal följer.

12.7.2 Användning av polisiära befogenheter när provtagningen ska ske

Utredningen anser att en polisman har rätt att använda de polisiära befogenheter som följer av polislagen för att provtagningen ska kunna genomföras.

Svenska Röda Korset vill uppmärksamma lagstiftaren på att ingreppet provtagning med tvångsmedel så som fasthållande med mera kan utgöra illa-behandling i tortyrkonventionens mening. ***Svenska Röda Korset avstyrker därför genomförande av lagstiftning om provtagning utifrån att det inte kan anses proportionerligt i förhållande till syftet med genomförande av lagen.***

12.10.2 Är provtagning med tvång hälso- och sjukvård?

Utredningen anser att provtagning med tvång i syfte att möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut inte ska anses utgöra hälso- och sjukvård i hälso- och sjukvårdslagens mening. Utredningen föreslår att provtagning med tvång i syfte att möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut ska anses vara hälso- och sjukvård i patientsäkerhetslagens, patientskadelagens och patientdatalagens mening. Detta ska framgå av de aktuella lagarna och av en bestämmelse i den föreslagna lagen om provtagning med tvång. I hälso- och sjukvårdslagen ska förtydligas att lagen inte är tillämplig vid provtagning med tvång.

Svenska Röda Korset instämmer i utredningens förslag att provtagning med tvång i syfte att möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut inte ska anses utgöra hälso- och sjukvård i hälso- och sjukvårdslagens mening. Detta då provtagningen som genomförs med tvång med stöd av den lagstiftning som utredningen föreslår inte genomförs i syfte att ge utlännningen

viss vård. Den enda anledningen till att provtagningen genomförs är för att möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

12.10.3 Skyldighet att genomföra provtagning

Utredningen anser att hälso- och sjukvårdens skyldighet att genomföra provtagning med tvång på begäran av Polismyndigheten regleras i 6 kap. 9 § första stycket patientsäkerhetslagen.

Svenska Röda Korset vill lyfta frågan om vilken sjukvårdspersonal som ska genomföra provtagning under tvång. Enligt utredningens förslag ska skyldigheten att bistå Polismyndigheten i fråga om provtagning enligt den föreslagna lagstiftningen täckas av den redan befintliga 6 kap. 9 § första stycket patientsäkerhetslagen. Svenska Röda Korset vill lyfta frågan om att vilken sjukvårdspersonal som i praktiken kommer att vara tvingade att bistå polismyndigheten vid provtagning inte är helt tydligt utifrån gällande förslag. Vi anser att utsattheten kan öka och tilliten minska ifall den sjukvårdspersonal som har kontakt med förvarstagna i frågor om deras hälso- och sjukvård (vilket den föreslagna provtagningen inte anses utgöra) också har skyldighet att genomföra provtagningen. Personal vid förvar är många gånger förvarstagnas enda kontakt och minskad tillit till denna personal kan skapa ytterligare rädsla och ohälsa.

14 Analys av förslagets konsekvenser

Svenska Röda Korset efterfrågar en djupare och mer omfattande konsekvensanalys än den som hittills lagts fram i utredningen. Utmaningen ligger i att få en helhetsbild av återvändandeprocessens konsekvenser, särskilt när utredningen haft i uppdrag att endast fokusera på vissa delar av förslagen. Det är således nödvändigt att fördjupa analysen för att få en mer komplett förståelse av hur alla aktuella förslag kan påverka både enskilda individer och samhället i stort. En sådan grundlig genomgång kan bidra till att identifiera

både möjligheter och risker, vilket i sin tur kan leda till bättre informerade beslut.

Svenska Röda Korset vill betona vikten av att en konsekvensanalys innehåller väl underbyggda förslag baserad på evidens och beprövad forskning. Vi anser att det föreligger många brister inte minst gällande forskning och beprövad evidens som kan visa på att de aktuella förslagen kommer leda till måluppfyllelsen. Istället grundas förslagen på flertalet antaganden och hypoteser vilket är särskilt allvarligt för de fall där mycket ingripande tvångsåtgärder föreslås.

Vidare saknas en sammantagen bedömning av hur förevarande utredningsförslag förhåller sig till övriga utredningar på migrationsområdet. Konsekvenserna av samtliga förslag behöver utredas närmare och utifrån ett helhetsperspektiv. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av omfattningen av pågående utredningar inom området.

Den konsekvensanalys som presenteras i utredningen omfattar till största del en analys av ekonomiska konsekvenser. Avsnittet kring konsekvenser för individen är bristfällig och det saknas betydande underlag som visar att förslagen kan anses nödvändiga och proportionerliga utifrån individens perspektiv och rättigheter, inte minst gällande den personliga integriteten. Analysen kring konsekvenser för särskilt utsatta grupper saknas helt vilket är särskilt allvarligt mot bakgrund av att målgruppen utgör personer som av olika anledningar flytt från sina hemländer och söker skydd. Konsekvensbedömningen bör i detta sammanhang inkludera en analys av hur utredningens förslag kan leda till ökad postmigratorisk stress som kan påverka psykisk hälsa och i förlängningen även samhällsutveckling. Genom forskningen ser vi att omständigheter i ett mottagarland är avgörande för mående efter flykt. Forskning visar att mottagandefaktorerna är åtminstone

lika viktiga som pre-migratoriska traumaupplevelser för att förklara psykisk ohälsa. Från att forskningen tidigare hade ett större fokus på traumatiska flyktupplevelser har fokus flyttats mer till hur hela processen kring krigsupplevelser, flykt och att komma till ett nytt land – påverkar individen. Istället för trygghet i mottagarlandet finns en mängd belastande omständigheter som påverkar den psykiska hälsan. Postmigratorisk stress kan kopplas till en ökad psykisk ohälsa och andra konsekvenser som ökad social isolering, sämre ekonomisk situation, sämre språkinläring och större vårdbehov över tid. Förutsättningarna att fungera blir sämre på olika områden i livet: i familj, i sociala sammanhang, sysselsättning och aktivt deltagande i samhället.

Vidare vad gäller barns rättigheter ser vi allvarligt på att avsaknad av ett resonemang kring skyldigheten att genomföra bedömningar av barnets bästa vid alla beslut som rör barn, inte bara vid bedömningen av om barnet ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Inte heller presenteras vilka steg som är nödvändiga i själva prövningen och hur barnets bästa ska viktas vid en sammantagen bedömning. Detta är anmärkningsvärt särskilt mot bakgrund på barnkonventionens inkorporering i svensk lag och alla de insatser som följde därav kring dess implementering med syftet att stärka barn som egna rättighetsbärare. Majoriteten av förslagen i utredning innebär stora konsekvenser för barn både, direkt och indirekt vilket vi anser måste analyseras mer omfattande. Även viktigt i sammanhanget att påtala att i barnkonsekvensanalyser väga in barnskyddsperspektivet vilket i viss mån förekommer, men lika viktigt att se på andra barnrättsperspektiv inte minst barns rätt till information och till delaktighet i beslut som berör dem.

Jämställdhetsanalys saknas helt med motiveringen att fler män än kvinnor har öppna återvändandeärenden och att kvinnor inte kommer beröras annorlunda i förhållande till män.

Vad gäller internationella åtaganden saknas referens till åtskilliga konventioner som Sverige är bunden utav som ändå är relevanta i sammanhanget. Vidare saknas i majoriteten av avsnitten en internationell utblick och relevanta jämförelse från andra länders erfarenheter och utredning av liknande förslags effektivitet utifrån måluppfyllelsen. Detta är anmärkningsvärt inte minst rörande uppgiftsskyldigheten där en internationell jämförelse och genomgång av utvärderingar visar att en uppgiftsskyldighet inte alls lett till stärkt återvändande i de länder där detta införts.

SVENSKA RÖDA KORSET



Ulrika Modéer
Generalsekreterare