

Kommunalrätt
Anna Åberg
Elin Persson

Justitiedepartementet

Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) *tillstyrker* utredningens förslag om att socialtjänsten, skolan och hälso- och sjukvården i kommuner och regioner inte ska omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten i utlänningslagen.

SKR *instämmer* i utredningens bedömning om att en sådan uppgiftsskyldighet inte är förenlig med grunduppdraget för berörda verksamheter i kommuner och regioner samt att detta riskerar leda till orimliga konsekvenser för enskilda individer.

SKR *ser vissa risker* med uppgiftsskyldigheten för Skatteverket i och med den koppling som finns till förlossningsverksamheten inom hälso- och sjukvården. Förslagets utformning innebär att förlossningsverksamhet kan komma att indirekt omfattas av en uppgiftsskyldighet. Detta bör beaktas i den fortsatta beredningen i ärendet.

SKR anser att en *ytterligare analys behövs* av hur förslagen om verkställighetshinder förhåller sig till annan lagstiftning.

SKR *avstyrker* utredningens förslag om en ny lag som möjliggör provtagning med tvång i vissa fall. Förslaget innehåller flera oklarheter och är inte tillräckligt analyserat för att kunna leda till lagstiftning. För det fall regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget har dock SKR vissa synpunkter på förslagets utformning.

För det fall att regeringen går vidare med förslaget så *avstyrker SKR* utredningens förslag om att den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården ska få ansvar för att utföra de provtagningar som följer av den föreslagna lagen som möjliggör provtagning med tvång. SKR anser att ansvaret för provtagningen inte bör ligga på regionerna utan vara en statlig uppgift.

För det fall att regionerna ges uppgiften att genomföra provtagning med tvång *instämmer* SKR i att regionerna ska kompenseras i enlighet med finansieringsprincipen. Det är dock lämpligt att återkomma till frågan om finansiering om detta blir aktuellt.

För det fall att regionerna ges uppgiften att genomföra provtagning med tvång *instämmer* SKR i utredningens bedömning att förslagen innebär ett nytt åliggande för regionerna och att påverkan på den kommunala självstyrelsen får anses vara proportionerligt i förhållande till förslagets syfte.

Allmänna synpunkter

SKR välkomnar utredningens förslag och bedömningar om att kommuner och regioner inte ska omfattas av den uppgiftsskyldighet som införs i utlänningslagen. SKR anser att en sådan uppgiftsskyldighet inte är förenlig med verksamheten inom hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten. En uppgiftsskyldighet i detta avseende riskerar även att försvåra för våra medlemmar i rollen som arbetsgivare. Svåra avgöranden och etiska dilemman för personalen i kommuner och regioner riskerar leda till en sämre arbetsmiljö och försvårar rekryteringen till välfärdsyrken.

SKR ser positivt på det finns ett välfungerande system för återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. Dock skulle en sådan uppgiftsskyldighet som det nu är fråga om vara kontraproduktiv för hälso- och sjukvårdens, skolans och socialtjänstens grunduppdrag. Kommuner och regioner har ett omfattande uppdrag att tillhandahålla välfärdstjänster till enskilda i enlighet med tillämpliga regelverk. Införandet av en uppgiftsskyldighet som innebär att människor i praktiken inte anser sig ha möjlighet att ta del av de rättigheter som följer av både nationell lagstiftning och internationell rätt försvårar för kommuner och regioner att fullgöra sina åligganden. Detta riskerar i sin tur leda till orimliga konsekvenser för enskilda som t.ex. inte vågar söka vård eller gå till skolan.

I övrigt kan det framhållas att SKR är en intresse- och arbetsgivarorganisation för kommuner och regioner som arbetar med de verksamhetsområden som är aktuella för våra medlemmar, dvs. främst de uppgifter som ankommer på kommuner och regioner. Flera av utredningens förslag tar sikte på statliga ansvarsområden där kommuner och regioner inte är direkt berörda, bl.a. förslag om inre utlänningskontroll och utökade möjligheter att klarlägga en utlännings identitet. SKR avstår från att yttra sig i dessa delar.

En del av utredningens förslag, som visserligen tar sikte på statliga ansvarsområden, har nära koppling till hälso- och sjukvården och

regionernas verksamhet. I dessa delar vill SKR framföra synpunkter, främst avseende förslaget om möjlighet till provtagning med tvång i vissa fall.

Avsnitt 4.6.4 Vilka myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter?

SKR tillstyrker förslaget att hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten inte ska omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna. SKR anser i likhet med utredningen att ett sådant uppgiftslämnande skulle strida mot verksamheternas grunduppdrag och dessutom riskera leda till orimliga konsekvenser för enskilda.

För skolans del skulle en uppgiftsskyldighet vara svår att förena med skyldigheten att tillhandahålla utbildning. Det finns vidare en uppenbar risk att familjer utan rätt att vistas i landet inte vågar låta sina barn utnyttja rätten till skolgång som bl.a. följer av skollagen.

Socialtjänsten utgör samhällets yttersta skyddsnät och har en skyldighet att ge stöd och hjälp till enskilda om de inte själv tillgodose sin egna behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Personer som vistas i landet utan tillstånd har i vissa fall rätt till akut hjälp i den kommun där de vistas. En skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ inom socialtjänsten riskerar att leda till att personer som befinner sig i en akut situation avstår från att kontakta socialtjänsten. Detta kan leda till att omständigheterna förvärras ytterligare och att socialtjänstens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag blir än svårare.

En uppgiftsskyldighet inom hälso- och sjukvården strider mot verksamhetens grunduppdrag och står därtill i strid med hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesetiska koder. Vuxna som vistas i landet utan tillstånd har bl.a. rätt till vård som inte kan anstå. För barn i motsvarande situation gäller att de har rätt till fullständig hälso- och sjukvård. Det finns en överhängande risk att både barn och vuxna undviker att söka vård, vilket kan få allvarliga konsekvenser för enskilda individers hälsa men även för folkhälsan i stort.

SKR ser vidare vissa risker med uppgiftsskyldigheten för Skatteverket i och med den koppling som finns till förlossningsverksamheten inom hälso- och sjukvården. Även om hälso- och sjukvården undantas så kan förlossningsverksamhet komma att indirekt omfattas av uppgiftsskyldigheten. Vid förlossningsverksamheter görs en födelseanmälan varje gång ett barn föds. Då skickas personuppgifter om den födande, eventuell medförälder och den nyfödda från hälso- och sjukvården till Skatteverket. Konsekvensen av detta för gravida och födande som är i behov av förlossnings- och eftervård för sig och barnet är svåröverskådliga samt strider emot hälso- och sjukvårdens yrkesetiska

koder samt barnkonventionen. Den primära konsekvensen bedöms vara att gravida som är tillståndslösa inte vågar föda barn på sjukhus. SKR ser att det finns flera etiska och principiella frågor som behöver utredas vidare, utifrån både barns rättigheter och kvinnors rätt till en god och trygg graviditet och förlossningsvård. Samtidigt är det viktigt att varje barn ges möjlighet att utkräva sina rättigheter enligt bland annat barnkonventionen och möjligen kan det förutsätta att barnet på något sätt noteras i systemet. SKR anser därför att detta i den fortsatta beredningen bör undersökas vidare.

Avsnitt 9.6 och 10.6 En ny bestämmelse om verkställighetshinder

SKR konstaterar att det föreslås bestämmelser i utlänningslagen som innebär att utvisningsbeslut inte får verkställas i vissa fall. SKR utgår ifrån att detta kan avse såväl personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som andra personer med utvisningsbeslut.

SKR vill uppmärksamma att förhållandet att ett utvisningsbeslut inte kan verkställas kan påverka rätten till exempelvis bistånd enligt socialtjänstlagen (se HFD 2018 ref. 39). Vidare kan förhållandet att en person omfattas av en bestämmelse som innebär att utvisningsbeslutet inte får verkställas föranleda svårigheter i tolkningen av om personen omfattas av lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlännings som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

SKR anser att en analys av hur kommuner och regioner ska tillämpa ovan nämnda regelverk behövs i det fortsatta lagstiftningsärendet.

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

SKR avstyrker utredningens förslag om en ny lag som möjliggör provtagning med tvång i vissa fall. Icke medicinsk provtagning med tvång är ett betydande ingrepp i den personliga integriteten som kräver noga överväganden. SKR anser att förslaget innehåller flera oklarheter och inte är tillräckligt analyserat för att kunna leda till lagstiftning. För det fall att regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget om provtagning med tvång kommer det att medföra vissa konsekvenser för hälso- och sjukvårdens och regionernas verksamhet. SKR väljer därför att yttra sig över förslagets utformning i detta avseende.

12.4.1 Sjukdomens art

Utredningen föreslår att endast sjukdomar som är allmänfarliga enligt smittskyddslagen ska få föras in i den nya lagen. SKR anser dock att det snarare är sjukdomens påverkan på möjligheterna att verkställa ett avlägsnandebeslut som är av betydelse och inte sjukdomens allvarlighet eller art som sådan. Det skulle därför kunna ifrågasättas om begränsningen till att lagen endast omfattar samhällsfarliga sjukdomar enligt smittskyddslagens definition verkligen är ändamålsenlig.

12.4.2 Sjukdomens påverkan på möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut

Utredningen föreslår ett antal faktorer som ska vara vägledande för lagstiftaren vid avgörande av frågan om en sjukdom utgör ett särskilt hinder för möjligheterna att verkställa ett avlägsnandebeslut. Här ingår bl.a. att beakta antalet länder som ställer krav på redovisning av provsvar kopplat till sjukdomen för inresa samt den förväntade varaktigheten av kraven på redovisning av provsvar kopplat till sjukdomen.

SKR kan se vissa svårigheter att göra dessa bedömningar, t.ex. var gränsen går för hur många länder det måste vara som ställer ett krav på redovisning av ett sådant provsvar. Det kan även vara mycket svårt att bedöma förväntad varaktighet av andra länders krav på redovisning av provsvar.

12.4.4 Utformningen av bilagan

Utredningen gör bedömningen att det för närvarande inte finns någon sjukdom som bör föras in i bilagan till den föreslagna lagen om provtagning. Utredningen föreslår ändå, med hänvisning till utredningsdirektiven, att sjukdomen covid-19 ska föras in i bilagan.

SKR avstyrker förslaget att sjukdomen Covid-19 ska tas upp i bilagan till den föreslagna lagen. Covid-19 är inte längre klassificerad som en samhällsfarlig sjukdom och det saknas inreserestriktioner i andra länder kopplade till covid-19. Med andra ord uppfyller inte sjukdomen den föreslagna lagens rekvisit för att upptas i bilagan till lagen.

12.7.1 Hälso- och sjukvårdspersonal ska genomföra provtagning

SKR delar utredningens bedömning att provtagning med tvång enbart ska få genomföras av legitimerad läkare eller legitimerad sjuksköterska. Provtagning enligt den föreslagna lagen är att betrakta som en ingripande

tvångsåtgärd och det kan därför inte anses vara tillräckligt att överlämna till verksamhetschef i hälso- och sjukvården att fördela arbetsuppgiften.

12.9.4 och 12.9.5 Uppgiftslämnande

Utredningen föreslår en bestämmelse om uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen/ tystnadsplikten mellan den myndighet som beslutar om provtagning och hälso- och sjukvården samt vice versa. Enligt SKR är det viktigt att sekretessen inom hälso- och sjukvården värnas. Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget vill SKR understryka betydelsen av att uppgiftslämnandet begränsas till att enbart omfatta sådana uppgifter som är nödvändiga för att den beslutande myndigheten respektive hälso- och sjukvården ska kunna fullgöra sin uppgift enligt lagen.

Utredningen motiverar sin slutsats om att det är rimligt att den beslutande myndigheten får del av uppgifter om provsvar från hälso- och sjukvården bl.a. med att dessa uppgifter kommer att omfattas av sekretess med samma styrka hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Enligt SKR så bortser utredningen då i viss mån från att uppgifterna i sin tur i många fall kommer att lämnas ut till tredje part, dvs. flygbolag och mottagarland.

12.10.2 Är provtagning med tvång hälso- och sjukvård?

Utredningen föreslår att det i 2 kap. 1 § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen (HSL) ska införas en bestämmelse om att HSL inte är tillämplig vid provtagning med tvång enligt den föreslagna lagen om provtagning. SKR undrar om det är nödvändigt eftersom detta redan framgår av den definition som finns i HSL om vad som avses med hälso- och sjukvård enligt lagen. Jämför med t.ex. verksamhet enligt lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar, lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar samt verksamhet enligt lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar som inte heller är att betrakta som hälso- och sjukvård i HSL:s mening men som ändå inte finns särskilt upptagna som undantag i 2 kap. 1 § HSL.

SKR förordar att en eventuell bestämmelse om att provtagning enligt denna lag inte utgör hälso- och sjukvård enligt HSL istället ska införas i den föreslagna lagen om provtagning.

12.10.3 Skyldighet att genomföra provtagning

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget om en ny lag om provtagning med tvång så avstyrker SKR utredningens förslag att det är den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården som ska få ansvar för att utföra de provtagningar som följer av den föreslagna lagen. Ett sådant

uppdrag riskerar att leda till undanträngningseffekter inom vården där sådan provtagning kan komma att behöva prioriteras framför annan vård. Detta kan bli särskilt problematiskt om hälso- och sjukvården redan är ansträngd på grund av en pandemi. SKR föreslår istället att Rättsmedicinalverket (RVM) ska ges ansvar för att utföra sådana provtagningar. RVM har sedan tidigare erfarenhet av liknande uppdrag, t.ex. att genomföra medicinska åldersbedömningar.

SKR har därutöver även vissa synpunkter på förslagets lagtekniska utformning.

Utredningen gör bedömningen att hälso- och sjukvårdens skyldighet att genomföra sådan provtagning med tvång på begäran av Polismyndigheten redan framgår av befintlig bestämmelse i 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen (PSL). Utredningen föreslår att den bestämmelsen ska kompletteras med en skrivning om att skyldigheten även ska omfatta Säkerhetspolisen, men då begränsat till att enbart gälla provtagningar med stöd av den föreslagna lagen.

SKR ser att det finns problem med tillämpning av bestämmelsen i 6 kap. 9 § PSL i detta sammanhang eftersom den skyldighet som regleras i bestämmelsen enbart gäller för läkare i den offentliga vården, dvs. inte för sjuksköterskor. Detta behöver beaktas i det fortsatta beredningen av ärendet.

SKR anser även att den föreslagna lagen om provtagning lämpligen bör innehålla en hänvisning till bestämmelsen i 6 kap. 9 § PSL.

14.3.5 Kostnader för regionerna

Givet att förslaget om att regionerna ska ansvara för att genomföra provtagning med tvång införs, instämmer SKR i att det skulle innebära ett nytt åtagande för regionerna och att de därmed ska kompenseras av staten i enlighet med finansieringsprincipen.

För närvarande finns det dock inte några kostnader förenade med förslaget eftersom det inte finns någon sjukdom som föranleder provtagning med tvång. SKR instämmer med utredningen om att det därför är lämpligt att återkomma till frågan om finansiering om detta blir aktuellt.

14.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Givet att förslaget om att regionerna ska ansvara för att genomföra provtagning med tvång införs, instämmer SKR i utredningens bedömning att förslagen innebär ett nytt åliggande för regionerna och en påverkan på den kommunala självstyrelsen. I likhet med utredningen anser SKR att det

nya åliggandet får anses vara proportionerligt i förhållande till förslagets syfte.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna lämnar reservation enligt bilaga 1.

SKR Styrelsen
2025-03-21

Reservation från Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, Styrelsen 2025-03-21

Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80)

Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna reserverar sig mot beslutet med hänvisning till eget yrkande om att bifalla arbetsutskottets förslag till yttrande vilket innebär nedanstående ändringar.

Ersätta texten som börjar på sida 3 sista stycket med ”Konsekvenserna...” och slutar på sida 4 första stycket med ”...vidare.”, med följande text:

Konsekvenserna av detta för gravida och födande som är i behov av förlossnings- och eftervård för sig och barnet behöver bedömas mot hälso- och sjukvårdens yrkesetiska koder samt barnkonventionen. En möjlig konsekvens kan vara att gravida som är tillståndslösa inte vågar föda barn på sjukhus. Samtidigt är det viktigt att varje barn ges möjlighet att utkräva sina rättigheter enligt bland annat barnkonventionen och rimligen förutsätter det att barnet på något sätt noteras i systemet. Utan en födelseanmälan till Skatteverket finns det en överhängande risk att barnet lämnas utan rättsligt skydd. SKR anser därför att det i den fortsatta beredningen i ärendet bör övervägas hur förslaget utformas när det gäller födelseanmälan och förlossningsverksamhet.