

Oavsett ställningstagande i sak – hur paradigmskiftet i svensk migrationspolitik tar sig i uttryck i rättsliga dokument

Jacob Lind

Abstract: I denna artikel analyseras det pågående paradigmskiftet i svensk migrationspolitik genom en studie av hur den nuvarande regeringen i sina direktiv till statliga utredningar i ökad utsträckning kräver utredare på lagförslag oavsett vilka sakliga ställningstaganden de gör. En granskning av samtliga kommittédirektiv som innehåller formuleringen "oavsett ställningstagande i sak" visar på den förskjutning som skett från expertbaserad lagstiftning till en mer politiskt styrd rättsutveckling, där evidens och rättssäkerhet får stå tillbaka för politiska mål. Exempel från aktuella utredningar illustrerar hur rättigheter för särskilt migranter, såsom papperslösa och asylsökande, riskerar att urholkas i denna process då en saklig grund inte längre alltid är nödvändig när nya lagar tar form kring frågor som främst rör dessa grupper.

INLEDNING

De senaste åren har jag som forskare och ordförande för IMER-förbundet¹ engagerat mig i förslaget om en plikt för offentliganställda att anmäla papperslösa till gränspoliserna.² Sedan jag började min doktorandutbildning 2013 har jag följt papperslösa barn, unga och familjer i deras vardag³ och i mitt post dok-projekt följer jag just nu upp hur unga vuxna ser tillbaka på en barndom i papperslöshet. Det allt överskuggande temat i mina forskningsdeltagares berättelser är hur stressen och rädslan över att bli utvisad ligger som en våt filt över vardagen – även för papperslösa barn som från en tidig ålder förstår denna risk. Skolan och vården är två platser där papperslösa barn varit någorlunda skyddade från risken att bli utvisade då de sedan 2013 har rätt till både skola och vård enligt svensk lag. Lagarna säkerställer bland annat hur sekretessen mellan skolan respektive vården och gränspoliserna ska upprätthållas genom vad man i forskningen och internationell rätt kallar för "brandväggar".⁴ Dessa två lagars tillkomst kan sägas motsvara toppen på en utvecklingskurva där svensk migrationspolitik blev allt öppnare under några

decennier, för att sedan ta en tvärvändning hösten 2015. Idag tävlar Socialdemokraterna och Moderaterna om vem som ska ta äran för paradigmskiftet i svensk migrationspolitik.⁵

DIREKTIV ATT UTREDA EN ANMÄLNINGSPLIKT

Förslaget om anmälningsplikt blev snabbt en av de mer uppmärksammade punkterna i Tidöavtalet⁶ när den nya regeringen tillträdde 2022. Det är ett bra exempel på hur utvecklingskurvan för detta paradigmskifte fortsatt peka skarpt neråt under de senaste åren mot mer och mer repression. Den tidigare Socialdemokratiska regeringen formulerade i ett ursprungligt direktiv att en anmälningsplikt skulle utredas i en statlig utredning.⁷ Där angav man att utredaren skulle "överväga och ta ställning till om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt i syfte att stärka arbetet med verkställighet". Utredaren skulle också "överväga och ta ställning till om vissa situationer, utöver de där det finns en rätt till skolgång och sjukvård, ska undantas från en eventuell informationsplikt". Formuleringen pekar på att den tidigare regeringen var medveten om att anmälningsplikten var ett kontroversiellt förslag och att man därför lämnade öppet för utredaren att bedöma dess lämplighet. Det fanns alltså en öppning för att utredaren skulle kunna komma fram till att informationsutbyte om papperslösa inte ska ske. Denna öppenhet i det ursprungliga direktivet bjöd in utredaren till att hämta in nödvändig kunskap och information för att kunna lägga ett sakligt förslag. Det återspeglar också en tradition och ett system i svensk

lagstiftningsprocess där experter, forskare, jurister och andra sakkunniga bjuds in att hjälpa utredare värdera olika förslag som läggs fram för att försäkra att nya lagar är ändamålsriktiga, effektiva och håller hög kvalitet.

Ett år senare uppdaterade den nuvarande regeringen, bestående av Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, utredningens uppdrag. Tilläggsdirektivet till den statliga utredaren angav uttryckligen att inga verksamheter, inklusive vård och skola, på förhand skulle uteslutas från en anmälningsplikt.⁸ Första gången jag läste det uppdaterade tilläggsdirektivet var det särskilt en kort formulering som fick mig att stanna till: "Det befintliga uppdraget ska därför ändras på så sätt att utredaren, *oavsett ställningstagande i sak*, ska lämna förslag på en reglering som innebär ett utökat informationsutbyte" (min kursivering). Utredaren hade alltså inte längre som alternativ att föreslå att ingen anmälningsplikt ska införas. Något slags förslag på anmälningsplikt måste nu läggas fram *oavsett* vad utredaren kommit fram till i sakfrågan om huruvida en anmälningsplikt är lämplig eller ej.

KONSEKVENSER FÖR LAGSTIFTNINGSPROCESSEN

Vad jag har lyckats se så har den juridiska forskningen ännu inte hunnit analysera eller utvärdera följderna av bruket av "oavsett ställningstagande i sak" i nya kommittédirektiv. Pernilla Leviner, professor i offentlig rätt vid Stockholms universitet, har pekat på "olämpligheten i att ha en lagstiftningsprocess där det på förhand bestäms vad utredaren ska föreslå, 'oavsett ställningstagande i sak'".⁹ Tidningen ArbetsVärlden har uppmärksammat hur denna formulering blivit allt vanligare i direktiven till statliga utredningar.¹⁰ En sökning på frasen på riksdagens hemsida ger 34 träffar bland kommittédirektiven.¹¹ Den nuvarande regeringen har med formuleringen i 24 kommittédirektiv. Under den tidigare mandatperioden då Socialdemokraterna bildat regering i olika konstellationer förekom frasen endast 6 gånger. Att kräva sina statliga utredare på lagförslag *oavsett ställningstagande i sak* har alltså blivit ett signum för

Tidöpartierna. Henrik Tham, professor emeritus i kriminologi vid Stockholms universitet kommenterar i ArbetsVärldens artikel denna utveckling med att det är "ett uttryck för en rörelse från experten till politiken" – det vill säga att politikerna i lägre grad anpassar sina beslut utifrån expertis och i högre grad utgår ifrån vad som fyller deras politiska syften. En anonym jurist som jobbar inom utredningsväsendet påpekar att tempot där har höjts och beskriver att det nu mer fungerar som en "lagstiftningsmaskin".¹²

Totalt har den nuvarande regeringen till och med februari 2025 utfärdat 330 kommittédirektiv, antingen för att initiera nya utredningar eller i form av tilläggsdirektiv till existerande utredningar.¹³ Formuleringen "oavsett ställningstagande i sak" förekommer i ungefär vart fjortonde direktiv. Frasen är alltså långt ifrån en standardformulering. Det är därför rimligt att anta att dess närvaro pekar mot att frågan som den kopplas ihop med är särskilt viktig för regeringen. Så viktig att de vill försäkra sig om att utredaren lägger ett lagförslag även om hen skulle komma fram till att en ändring i lagen inte är nödvändig eller rimlig utifrån en saklig bedömning baserad på den kunskap, forskning och expertis som utredaren tagit del av.

EXEMPEL PÅ HUR FORMULERINGSANVÄNDS

För vilka slags utredningar använder då den nuvarande regeringen formuleringen "oavsett ställningstagande i sak" i sina direktiv? 8 av de 24 direktiven berör på något sätt frågor som rör migration.¹⁴ Ytterligare 8 berör kriminalpolitiska frågor.¹⁵ 3 berör frågor om heder.¹⁶ De sista 5 berör vardera frågor om arvsrätt, hemvård, tjänstefelansvar, miljöstraffrätt och offentliganställdas utsatthet.¹⁷ Mönstret som framträder är att det framför allt är i frågor som berör migration och kriminalpolitik som regeringen är måna om att utredare levererar den lagstiftning de vill ha oavsett vad en saklig utredning i frågan kommer fram till för slutsatser. Nedan följer en sammanfattning av hur formuleringen används inom de utredningar som på något sätt berör frågor om migration.

Tiggerifrågan, som i praktiken handlar om fattiga EU-medborgare (till stor del romer) från Östeuropa som tigger i det offentliga rummet, är en känslig fråga för regeringen då flera riksdagsledamöter inom Liberalerna gett besked att de kommer att rösta emot ett nationellt tiggeriförbud om det läggs fram i riksdagen.¹⁸ I sitt kommittédirektiv ger dock regeringen utredaren i uppdrag att "oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå".¹⁹ Utredningen ska presenteras under sommaren 2025 och mycket talar för att regeringen inte kommer lägga fram något skarpt lagförslag i riksdagens kammare innan valet i september 2026, då det skulle kunna utlösa en regeringskris. Instruktionerna till utredaren är dock solklara: Ett förslag om ett nationellt tiggeriförbud ska tas fram oavsett vad det kan tänkas få för effekter för enskilda och samhället i stort.

Att kunna stoppa papperslösa från att få ekonomiskt bistånd från socialtjänsten är en annan prioriterad fråga. Regeringen påpekar själva i sitt kommittédirektiv att ett sådant förbud kan strida mot Barnkonventionen, men ger ändå utredaren i uppdrag att "oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär ett förbud för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet".²⁰

Regeringen vill också anpassa det svenska regelverket för beviljande av asyl och asyلفörfarandet till miniminivån enligt EU-rätten. En annan utredare ska därför "ta ställning till hur en ordning för när en asylansökan får avvisas bör utformas och införa möjligheter att anse en ansökan som implicit återkallad och, oavsett ställningstagande i sak, lämna sådana förslag".²¹ Regeringen vill alltså ha ett lagförslag för hur man lättare ska kunna avvisa eller avregistrera en asylansökan oberoende av vad utredaren kommer fram till att det kan få för konsekvenser.

Ökad samverkan och minskad sekretess mellan myndigheter är ett genomgående tema i många av regeringens utredningar. Utredningen som

omfattar frågan om anmälningsplikt är ett tydligt exempel på detta. Men den omfattar också flera förslag om att stärka gränspolisens befogenheter. Utredaren skulle, utöver anmälningsplikten, bland annat "oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck" vid inre utlänningskontroller och ta ställning till om det borde införas en möjlighet att använda sig av DNA-teknik för att identifiera personer vid inre utlänningskontroller och "oavsett ställningstagande i sak, ta ställning till hur en sådan ordning kan utformas".²² Det är intressant att se att utredaren i denna fråga, till skillnad från i frågan om anmälningsplikt, väljer att uttryckligen skriva i sin utredning att hon inte anser att det finns skäl att införa en sådan ordning. "Detta då ett införande av åtgärden endast skulle fylla ett mycket begränsat behov, vilket inte kan motivera det intrång i den personliga integriteten som åtgärden skulle medföra och de resurser som skulle krävas för att genomföra den."²³ Hon lägger dock fram förslag på författningstext för att möjliggöra DNA-prov i högre grad även om hon inte anser att det skulle vara en proportionerlig åtgärd.

I en annan utredning ska också samverkan mellan Migrationsverket och Skatteverket underlättas i ärenden om samordningsnummer och folkbokföring. Utredaren ska där, oavsett ställningstagande i sak, ta fram förslag om att "ytterligare anmälningsskyldigheter bör införas i folkbokföringslagen".²⁴

Till sist är frågorna om förvar och asylsökandes boende prioriterade för regeringen. En utredare ska bland annat, oavsett ställningstagande i sak, lägga förslag om regleringar som ger Migrationsverket utökade möjligheter att "visitera en förvarstagen utlänning och söka igenom bostadsrum och tillhörigheter" och "förordna väktare i samband med transporter och bevakning av förvarstagna som vistas utanför förvaret".²⁵ Regeringen vill också göra det lättare att utvisa utlänningar som har samröre med kriminella nätverk och har gett en annan utredare i uppdrag, att oavsett ställningstagande i sak, föreslå en ordning där det

blir enklare att sätta dessa personer i förvar.²⁶ En tredje utredare skulle därutöver, oavsett ställningstagande i sak, lägga förslag om att "asylsökande ska anvisas att vistas inom ett geografiskt område",²⁷ vilket den nu också har gjort.²⁸ Detta trots att kritiker påpekat att det inte finns någon forskning som visar på att en sådan begränsning gör asylprocessen mer effektiv utan istället riskerar att leda till diskriminering och ökad segregation.²⁹

AVSLUTANDE REFLEKTION

I den forskning som jag bedrivit de senaste tio åren har jag visat på hur barns rättigheter i en ökande grad mobiliseras för att kontrollera – snarare än skydda – papperslösa barns territoriella närvaro och rörlighet.³⁰ Dessa resonemang går i linje med tendenser som kritiska migrationsforskare runt om i världen pekat på under en lång tid: att migration i ökande grad pekas ut av politiker som problem och migranter blir syndabockar för samhällsproblem i stort.³¹ Ulf Kristersson säger detta rakt ut i sin regeringsförklaring efter valet 2022: "vårt enskilt största svenska ekonomiska och sociala problem beror på stor invandring i kombination med misslyckad integration".³²

När man läser formuleringarna i de olika direktiven där utredare efter utredare ska lägga lagförslag som berör personer kategoriserade som (underförstått utlandsfödda) "tiggare", "asylsökande", "papperslösa", "förvarstagna" och "utlänningar" så framträder en verklighet där en saklig grund inte längre alltid är nödvändig när nya lagar tar form. Lagar måste på plats, oavsett om de är lämpliga, rimliga eller uppnår sitt syfte. En läsning av dessa kommittédirektiv visar hur regeringens paradigmskifte inom migrationspolitiken tar sig till uttryck i rättsliga dokument: För regeringen så är "migranter" inte alltid värda en saklig bedömning när lagar ska stiftas som berör dem. Migranter är vår tids syndabock. Och en syndabocks fri- och rättigheter ska begränsas, oavsett ställningstagande i sak.

REFERENCES

- [1] <http://www.imerforbundet.se>
- [2] SOU 2024:80. *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll*.
- [3] Lind, J. 2020. *The politics of undocumented migrant childhoods: Agency, rights, vulnerability*. Malmö: Malmö university press.
- [4] Hermansson, L., Lind, J. & Scott, H. 2019. Brandväggsprincipen—Att säkerställa papperslösa barn och ungas rättigheter i Malmö. I A. Harju & J. Sjölander (Red.), *Drömmar och röster—En antologi om barns och ungas livsvillkor i Malmö*, ss. 60–73. Malmö: Malmö University Press.
- [5] Nordenskiöld, T. 2024. Andersson tar inte avstånd från nya flyktingpolitiken. *Expressen* 25 oktober.
- [6] Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna & Liberalerna. 2022. *Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige*.
- [7] Dir. 2022:91. *Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten*.
- [8] Dir. 2023:16 Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet
- [9] Leviner, P. 2024. Angiveri av papperslösa: Rättsvetenskapliga reflektioner om gränser för olikbehandling och exkludering av barn i den svenska välfärdsstaten. I D. Martinsson, D. Hedlund, & K. Zillén (red.) *Sammanhållning eller splittring? Olikgörande av barn och unga i samtidens Sverige*, ss. 35–54. Jure.
- [10] Lund, S. 2024. Fler statliga utredningar styrs mot önskade resultat. *ArbetsVärlden* 8 april.
- [11] Sökning på riksdagen.se efter frasen "oavsett ställningstagande i sak" med filter inställda på "dokumenttyp" kommittédirektiv.
- [12] Lund. 2024.
- [13] Blank sökning på riksdagen.se med filter inställda på "tidsperiod" från nuvarande regeringens tillträde 2022-10-18 till 2025-02-13 och "dokumenttyp" kommittédirektiv.
- [14] Dir. 2024:91. *Ett nationellt tiggeriförbud*; Dir. 2024:90. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet*; Dir. 2024:49. *Stärkt skydd mot utlännings som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk*; Dir. 2023:137. *Anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten*; Dir. 2023:134. *Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring*; Dir. 2023:126. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet*; Dir. 2023:119. *Moderna och ändamålsenliga regler för förvar*; Dir. 2023:93. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande*
- [15] Dir. 2024:39 *Rättsliga biträden och rättegångskostnader - skärpt kostnadskontroll, ökat förtroende för offentliga försvarare och stärkta rättigheter för enskilda*; Dir. 2023:115 *En översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem*; Dir. 2023:94 *Ersättningsregler med brottsoffret i fokus*; Dir. 2023:90 *Översyn av Ekobrottsmyndigheten - förbättrade förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten*; Dir. 2023:74 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott*; Dir. 2023:43 *Tilläggsdirektiv till Tullbefogenhetsutredningen*; Dir. 2023:40 *Lättnader för kamerabevakning i vissa verksamheter*; Dir. 2023:36 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen*.
- [16] Dir. 2024:8 *Förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck*; Dir. 2023:117 *En stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat våld och hedersrelaterat våld och förtryck*; Dir.

2022:136 Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder mot kontroller av flickors och kvinnors sexualitet.

- [17] Dir. 2024:28 *En arvs- och testamentsrätt i tiden*; Dir. 2024:18 *Stärkt trygghet och säkerhet för barn och unga i hem för vård eller boende*; Dir. 2024:14 *Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel*; Dir. 2023:139 *Tilläggsdirektiv till Miljöstraffrättsutredningen*; Dir. 2023:16 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet*.
- [18] Aftonbladet. 2024. "L-topp tar strid mot tiggeriförbud: 'Står fast'". Aftonbladet 30 september.
- [19] Dir. 2024:91 *Ett nationellt tiggeriförbud*.
- [20] Dir. 2024:90. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet*.
- [21] Dir. 2023:137 *Anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten*.
- [22] Dir. 2023:126 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet*.
- [23] Dir. 2024:80 *Tilläggsdirektiv till Underrättelseutredningen*.
- [24] Dir. 2023:134 *Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring*.
- [25] Dir. 2023:119 *Moderna och ändamålsenliga regler för förvar*.
- [26] Dir. 2024:49 *Stärkt skydd mot utlännningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk*.
- [27] Dir. 2023:93 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande*.
- [28] SOU 2024:68. *Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande*.
- [29] Se till exempel remissvaren till "Mottagandelagen" från Asylrättscentrum, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för mänskliga rättigheter, Rädda barnen, Svenska Röda Korset, UNHCR och UNICEF. <https://regeringen.se/remisser/2024/10/remiss-av-sou-202468-mottagandelagen---en-ny-lag-for-ordnat-asylmottagande-och-effektivt-atervandande/>
- [30] Lind, 2020
- [31] Huysmans, J. 1995. Migrants as a Security Problem: Dangers of 'Securitizing' Societal Issues. I R. Miles & D. Thränhardt (red.) *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, ss. 53–72. Madison: Fairleigh Dickinson University Press.
- [32] <https://www.regeringen.se/tal/2022/10/regeringsforklaringen-den-18-oktober-2022/>
- [33] Public Employees' Mobilization against the Informers Act (PEMA). Dnr. 20240546.
- [34] Human Rights Mobilisation of Welfare Professionals against the Informers Act - Arguments, Strategies and Practices (HUMASP). Dnr. (2024-01712).

© 2025 Author. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0), which permits the user to copy, distribute, and transmit the work provided that the original author(s) and source are credited.

Författarpresentation: Jacob Lind är forskare verksam vid Malmö universitet. Han har under mer än tio års tid studerat papperslösas levnadsvillkor. I två pågående projekt finansierade av Craafordska stiftelse³³ och Vetenskapsrådet³⁴ analyserar han tillsammans med en forskargrupp hur fack- och professionsförbund mobiliserar mot förslaget om en anmälningsplikt och vilken betydelse deras arbete har för mänskliga rättigheters status i Sverige. Kontakt: Jacob.lind@mau.se