

Socialdepartementet

## Remissvar över betänkandet **Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (2025:15)**

S2025/00416

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

### Sammanfattning

- Institutet för mänskliga rättigheter är kritiska till tilläggsdirektiven som ställer krav på att utredaren ska lägga fram vissa förslag, även om utredningen talar däremot. Ett sådant upplägg innebär att det i praktiken kan bli svårt att beakta de mänskliga rättigheterna när de förslag som läggs inte kan utformas med hänsyn till utredningens analyser och bedömningar. Konsekvensen av detta har i detta betänkande blivit att utredningen lägger fram förslag som utredningen själv bedömer kommer att stå i strid med Sveriges konventionsåtaganden i flera avseenden. Vi delar den bedömningen och ser det som anmärkningsvärt att lagstiftning föreslås trots att den kan stå i strid med flera konventioner som Sverige är bundna av.
- Institutet för mänskliga rättigheter instämmer i utredningens bedömning att förslaget om ett bidragstak inom ekonomiskt bistånd inte är förenligt med Sveriges internationella åtagande och **avstyrker** därmed förslaget.

- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag om begränsningar av försörjningsstöd och avskaffandet av flerbarnstillägg inte bör genomföras i samband med ett eventuellt införande av den föreslagna modellen för bidragstak.
- Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** förslaget om att försörjningsstöd bara ska ges för hyra av bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd godkänt andrahandsupplåtelsen.
- Institutet för mänskliga rättigheter instämmer i utredningens bedömning att förslaget om förbud mot ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd inte är förenligt med barnkonventionen, ESK-konventionen och Europeiska sociala stadgan. Vi **avstyrker** därmed förslaget.

## Övergripande synpunkter

Vi har tidigare uttryckt oss kritiska till att direktiv där utredaren åläggs att oavsett resultatet av analyserna lämna specifika förslag. Vi har belyst att utredningarna begränsas i sina överväganden och förslag om det redan i direktiven anges vad utredningarna ska utmynna i. Det medför en risk för att konsekvenserna för mänskliga rättigheterna inte beaktas i utformningen av lagförslag och åtgärder.

Direktivens utformning kan få till följd att förslag läggs fram trots att utredningens bedömning är att de strider mot Sveriges internationella åtaganden, vilket är fallet i det aktuella betänkandet. Utredningen anser exempelvis att flera av förslagen inte är förenliga med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), vilken sedan 1 januari 2020 är svensk lag. Det framgår av den av riksdagen antagna strategin för att stärka barnets rättigheter att all lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med normerna i barnkonventionen och andra internationella traktat som reglerar barnets

rättigheter och att hela lagstiftningskedjan ska präglas både av ett barnperspektiv och ett barnrättsperspektiv.<sup>1</sup>

När det gäller Sveriges övriga folkrättsliga åtaganden måste alla nya lagar och regler som införs i Sverige vara förenliga med Sveriges internationella mänskliga rättighetsförpliktelser. Detta framhålls i flera konventioner.<sup>2</sup>

Efter en analys av utredningens förslag kan vi konstatera att vi instämmer i utredningens bedömning att de i flera delar strider mot Sveriges konventionsåtaganden. Det är oroväckande att lagstiftning föreslås trots att den kan stå i strid med flera konventioner som Sverige är bundet av, och vi vill särskilt påpeka att staten har en förpliktelse att inte lagstifta i strid med Sveriges konventionsåtaganden.

Flera av förslagen i betänkandet påverkar rätten till skälig levnadsstandard och rätten till social trygghet negativt. Det är de rättigheter som flest svenskar anser vara hotade enligt en undersökning som Institutet för mänskliga rättigheter genomfört tillsammans med sina motsvarigheter i Danmark och Norge.<sup>3</sup>

Utredningen har i sina bedömningar analyserat förslagen i förhållande till barnkonventionen, den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) och Europarådets sociala stadga, det saknas dock en analys av förslagens förenlighet med funktionsrättskonventionen trots att flera förslag kan påverka personer med funktionsnedsättning.

Flera av utredningens förslag syftar till att begränsa det ekonomiska biståndet till större barnfamiljer. Ungefär hälften av alla mottagare av ekonomiskt bistånd är utrikesfödda. Denna grupp har också, generellt sett, fler barn än inrikes födda

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:232, Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige, s.11–12.

<sup>2</sup> Art 4.1. a och b FN:s funktionsrättskonvention och artikel 2.2 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

<sup>3</sup> Institutet för mänskliga rättigheter, Exploring Human Rights, Awareness, Attitudes and Perception in Scandinavia, 2024, s. 42.

biståndsmottagare.<sup>4</sup> Dessutom konstaterar utredningen att personer födda utanför Europa kan möta begränsade möjligheter att få arbete, bland annat till följd av diskriminering.<sup>5</sup> Det gör det svårare för den gruppen att lämna försörjningsberoende, vilket enligt utredningen är syftet med att begränsa det ekonomiska biståndet. Flera av förslagen riskerar därmed att oproportionerligt drabba utrikes födda.

## Synpunkter på vissa specifika förslag

### **En modell för bidragstak inom ekonomiskt bistånd (avsnitt 7.9.1)**

Institutet för mänskliga rättigheter instämmer i utredningens bedömning att förslaget om ett bidragstak inom ekonomiskt bistånd inte är förenligt med Sveriges internationella åtaganden och **avstyrker** därmed förslaget.

Förslaget med ett bidragstak innebär att det inte skulle vara de enskildas individuella behov som styr utan att det finns en på förhand bestämd gräns för det ekonomiska biståndet oavsett vilka behov som finns. Utredningen konstaterar att förslaget om bidragstak kan leda till en stor minskning av den disponibla inkomsten för vissa hushåll. För stora barnfamiljer kan det handla om en halvering av inkomsten.

Enligt utredningen ska personer med hel sjuk- eller aktivitetsersättning undantas från det föreslagna bidragstaket. Det finns dock inget särskilt undantag för personer med funktionsnedsättning som inte omfattas av dessa ersättningsformer. Många personer med funktionsnedsättning har inte rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning eftersom de inte uppfyller de formella kriterierna för nedsatt arbetsförmåga, trots att de i praktiken har svårt att arbeta. För en del utgör försörjningsstöd den enda försörjningskällan.

---

<sup>4</sup> SOU 2015:15, s. 221.

<sup>5</sup> SOU 2025:15, s. 261.

Detta innebär att även många personer med funktionsnedsättning riskerar att omfattas av bidragstaket. Syftet med bidragstaket är att öka de ekonomiska incitamenten att arbeta, men detta syfte uppnås inte för dem som på grund av sin funktionsnedsättning saknar möjlighet att arbeta, särskilt eftersom kommunerna inte erbjuder anpassad sysselsättning i den utsträckning som behövs. Förslaget riskerar därför att leda till en långvarig ekonomisk utsatthet för personer med funktionsnedsättning, utan att ta hänsyn till deras individuella behov. Det är viktigt att komma ihåg att försörjningsstödet är samhällets yttersta skyddsnät och ska garantera grundläggande rättigheter.

Enligt barnkonventionen har varje barn rätt till en levnadsstandard som är tillräcklig för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Mat, bostad och kläder utgör grundläggande delar av deras levnadsstandard.<sup>6</sup> Att införa ett tak för det ekonomiska biståndet skulle innebära en absolut gräns för stödet, vilket riskerar att leda till att barns grundläggande behov inte tillgodoses och kan innebära försämrade livsvillkor för vissa barn.

Bidragstaket beräknas leda till försämrade livsvillkor för större familjer och kan leda till att de kommer ha svårt att få tillgång till sin rätt till en tillfredställande levnadsstandard. Utredningen har enligt direktiven haft till uppdrag att specifikt lämna ett förslag på en modell för ett bidragstak som begränsar nivån på bidrag för att öka de ekonomiska incitamenten till arbete. Andra alternativ för att uppnå syftet med lagstiftningen har inte utretts vilket ska göras enligt ESK-konventionen innan bakåtsträvande åtgärder införs. Det visar även på att utformningen av direktiven kan leda till de mänskliga rättigheterna inte beaktas i lagstiftningens utformning.

Även enligt ESK-konventionens bestämmelser har varje individ rätt till att erhålla och behålla sociala förmåner. Denna rätt innefattar skydd mot godtyckliga eller oskäliga begränsningar av befintliga nivåer inom socialförsäkringssystemet, liksom ett adekvat skydd mot sociala risker. Socialförsäkringen ska bland annat

---

<sup>6</sup> Artikel 27, punkt 3 barnkonventionen.

omfatta förmåner för familjer och barn och får inte utformas på ett sätt som diskriminerar vissa grupper. Den ska säkerställa tillgång till grundläggande behov såsom mat, kläder, bostad, vatten och sanitet.<sup>7</sup> Förmånernas omfattning och varaktighet måste vara tillräckliga för att alla ska kunna uppnå en tillfredsställande levnadsstandard.<sup>8</sup>

## **En modernare riksnorm, begränsningar av försörjningsstödet för större hushåll och avskaffande av flerbarnstillägget (avsnitt 7.9.6, 8 och 10.6.1)**

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag om begränsningar av försörjningsstöd och avskaffandet av flerbarnstillägg inte bör genomföras i samband med eventuellt införande av den föreslagna modellen för bidragstak.

Det föreslagna bidragstaket är inte förenligt med barnkonventionen, ESK-konventionen och funktionsrättskonventionen eftersom det är en modell som inte respekterar den enskildes behov av tillfredställande levnadsstandard. Att utöver det dessutom begränsa försörjningsstödet för större hushåll och avskaffa flerbarnstillägget hade ytterligare försvagat stora barnfamiljers ekonomi och gjort det svårare för dem att tillförsäkra sig rätten till tillfredställande levnadsstandard.

## **Försörjningsstöd som avser riksnormens kostnadsposter ska inte lämnas med högre belopp än vad som anges av riksnormen (avsnitt 9.7.1)**

Utredningen menar att förslaget inte är en ändring i sak, men samtidigt påpekas att det innebär en begränsning av existerande praxis hos vissa kommuner. Även

---

<sup>7</sup> E/C.12/GC/19, p. 18.

<sup>8</sup> E/C.12/GC/19, p. 22.

om det är en mindre ändring kan det ändå innebära en försämring för de individer som fått ekonomiskt bistånd från kommunerna baserat på deras praxis.

## **Läkarintyg ska lämnas om sjukperioden överstiger sju dagar (avsnitt 16.6.1)**

Institutet finner att det är viktigt att förslaget om att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa nedsättningen av arbetsförmågan genom att lämna ett läkarintyg till socialnämnden om hindret överstiger sju dagar inte tillämpas för strikt. Det kan vara svårt för den enskilde att få fram genomarbetade intyg på kort tid, inte minst om hälso- och sjukvården är tungt belastad. Vidare föreslås att regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram blanketter samt arbeta fram verkställighetsföreskrifter och förutsättningar för digital överföring av läkarintygen från hälso- och sjukvården till socialnämnden. Om förslaget genomförs blir det viktigt att Socialstyrelsen säkerställer den personliga integriteten. Exempelvis behöver den enskilde få se intygen och avgöra om de ska skickas till socialnämnden eller inte.

## **Försörjningsstöd lämnas endast till kostnader för hyra av en bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd godkänt andrahandsupplåtelsen (avsnitt 18.8.1)**

Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** förslaget om att försörjningsstöd bara ska ges för hyra av bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd godkänt andrahandsupplåtelsen.

Rätten till tillfredställande levnadsstandard i artikel 11.1 ESK-konventionen innefattar bland annat rätten till bostad. ESK-kommittén har i en allmän kommentar uttryckt att rätten till boende ska tillförsäkras alla oberoende av

dennes inkomst eller ekonomiska tillgångar. För de som inte har möjlighet att betala för boende själv har stater ett ansvar att bidra ekonomiskt.<sup>9</sup>

I och med att socialtjänsten i flera kommuner inte längre bistår personer med boende och med anledning av den generella bostadsbristen, är det svårt för personer utan stark förankring på bostadsmarknaden, exempelvis de som saknar lång kötid eller personer med skulder, att få tillgång till en bostad. Även om den trygghet ett boende som hyrs ut med tillstånd är att föredra, kan det i vissa fall saknas andra alternativ för personer än att tillfälligt acceptera en hyreslösning utan tillstånd, i syfte att undvika akut hemlöshet.

Begränsningen som föreslås kan leda till långtgående konsekvenser för den som i en nödsituation tvingas acceptera en olovlig andrahandsuthyrning. Risken att dessa individer får hyresskulder är påtaglig, vilket i sin tur ytterligare kan försvåra möjligheterna till en framtida självförsörjning samt möjligheten att få ett godkänt andrahandskontrakt.

## **Ett krav införs på att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige (avsnitt 19.7.1)**

Institutet instämmer i utredningens bedömning att förslaget om förbud mot ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd inte är förenligt med barnkonventionen, ESK-konventionen och Europeiska sociala stadgan. Institutet **avstyrker** därmed förslaget.

Barnkonventionen, som numera är svensk lag, slår fast barns rätt till social trygghet och till en levnadsstandard som är tillräcklig för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. All särbehandling av migranter ska ske lagenligt och proportionerligt, i ett legitimt syfte, och i linje

---

<sup>9</sup> Allmän kommentar nr 4, rätten till tillfredställande boende (art 11.1 ESK-konventionen)

med barnets bästa och med internationella normer för mänskliga rättigheter.<sup>10</sup> FN:s barnrättskommitté har konstaterat att det inte är förenligt med barnkonventionen att försämra barns tillgång till sina rättigheter, vissa rättigheter bland annat rätten till social trygghet får inte ens inskränkas i ekonomiska kristider.<sup>11</sup> FN:s barnrättskommitté anser att konventionsstater vid behov bör tillhandahålla akut socialt bistånd till barn som är migranter och deras familjer oavsett deras migrationsstatus, utan åtskillnad.<sup>12</sup>

Vidare har Europarådets kommitté för sociala rättigheter klargjort att även barn som vistas i ett land utan tillstånd har rätt till grundläggande omvårdnad, skydd samt ett lämpligt, tillfälligt boende. Dessa rättigheter gäller oavsett barnets rättsliga status och ska säkerställas av staten i enlighet med internationella åtaganden.<sup>13</sup>

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttalat att staten har en skyldighet att tillförsäkra alla rätten till mat och bostad.<sup>14</sup> Kommittén har i ett uttalande konstaterat att ESK-konventionen gäller alla inom en stats jurisdiktion inklusive asylsökande och migranter, oavsett om de befinner sig i staten utan tillstånd. Rättigheter som säkerställer grundläggande behov ska därmed inte begränsas på grund av nationalitet eller migrationsstatus.<sup>15</sup>

Europarådets kommitté för sociala rättigheter har fastslagit att även personer som vistas olovligen i ett medlemsland har rätt till grundläggande socialt stöd.

---

<sup>10</sup> CRC/C/GC/2017/22, p. 22.

<sup>11</sup> CRC/C/GC/19, p. 31.

<sup>12</sup> CRC/C/GC/23, p. 47.

<sup>13</sup> Europarådets kommitté för sociala rättigheter *Defence for Children International mot Belgien*, p. 28, 30 och 35 och *Defence for Children International mot Nederländerna*, p. 48 och 66.

<sup>14</sup> E/1991/23, p. 10.

<sup>15</sup> Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/2017/1), p. 3 och 9.

Detta inkluderar tillgång till nödvändiga medel för att hantera akuta behov såsom bostad, mat, nödvändig omvårdnad och kläder.<sup>16</sup>

Förbudet mot att bevilja ekonomiskt bistånd till personer som befinner sig utan tillstånd i landet strider mot Sveriges internationella åtaganden. Det skulle vara en tillbakagång av grundläggande rättigheter vilket enbart är tillåtet i exceptionella situationer enligt ESK-konventionen och aldrig tillåtet när det gäller social trygghet enligt barnkonventionen.<sup>17</sup> Förslaget skulle även innebära en begränsning av rätten till grundläggande rättigheter så som mat och bostad vilket inte är förenligt med barnkonventionen och det är rättigheter som stater även har en skyldighet att tillförsäkra alla inom sitt territorium enligt ESK-konventionen. Uttalande från FN:s barnrättskommitté och ESK-kommittén har tydliggjort att de rättigheterna ska gälla oavsett nationalitet och migrationsstatus.<sup>18</sup> Förslaget om förbud mot ekonomiskt bistånd till personer i en papperslös situation kan inte anses vara förenligt med svenska konventionsåtaganden.

---

<sup>16</sup> Europarådets kommitté för sociala rättigheter European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mot Nederländerna, Nr. 86/2012, p. 58 och 59.

<sup>17</sup> Se artikel 4 i barnkonventionen: ”I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta sådana åtgärder.” Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har rekommenderat Sverige att ”vidta åtgärder för att säkerställa att alla invandringspolicys inte hindrar migranternas, särskilt migrerande barns och papperslösa migranternas, likvärdiga tillgång till tjänster som är nödvändiga för att förverkliga ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, inklusive vård och utbildning.” Se även barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 19 p. 31 och s. 1321 f.

<sup>18</sup> Se betänkandets s. 1278 f. och 1323 med där angivna källor. Se även t.ex. rekommendationen till Sverige om att öka socialbidrag till barn utan uppehållstillstånd i Sverige, CRC/C/SWE/CO/6-7 p. 36 a).

## Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av styrelsen för Institutet för mänskliga rättigheter och föredragits av utredarna Alina Anderberg och Ola Linder. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna och enhetschef Eva Glückman deltagit.

**Fredrik Malmberg, direktör**