



Socialdepartementet

Remissvar över betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53)

S2025/00911

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) har blivit anmodad att lämna ett yttrande över betänkandet **Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53)**. Institutets uppgift är 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 **noterar med oro** bristen på en fullständig analys av konsekvenserna av utredningens förslag för de mänskliga rättigheterna. Vi uppmärksammar även flera felaktigheter i uttolkningen av innebörden av Sveriges folkrättsliga förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.
- Institutet **avstyrker** förslaget om laglig vistelse för bosättning i socialförsäkringens mening då den innebär en kraftig begränsning i vilka som omfattas av socialförsäkringssystemet utan att det samtidigt föreslås alternativa åtgärder för att säkerställa att dessa grupper ändå tillförsäkras grundläggande ekonomiska och sociala rättigheter.
- Institutet **avstyrker** förslaget i utredningen gällande kvalificering för socialförsäkring. Möjligheten att förkorta kvalificeringsperioden genom arbete riskerar att vara diskriminerande mot de som tillhör grupper som inte har möjlighet att arbeta eller som är diskriminerade på

arbetsmarknaden. Även här riskerar vissa att hamna helt utan att det föreslås tydliga och inkluderande åtgärder för att garantera allas rätt till grundläggande ekonomiska och sociala mänskliga rättigheter.

- Institutet **avstyrker** förslaget om kvalificering för ekonomiskt bistånd. Utredningen tydliggör inte hur de grupper som exkluderas från tillgång till ekonomiskt bistånd ska få sina grundläggande rättigheter tillgodosedda på ett förutsägbart och icke-diskriminerande sätt.

Övergripande synpunkter

I avsnitt 5.5, Folkrätt och svensk grundlag, har utredningen analyserat huruvida de föreslagna förändringarna förhindras av Sveriges folkrättsliga förpliktelser enligt Europakonventionen, FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, FN:s konvention om barns rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen) och Europarådets sociala stadga. Analysen begränsas framför allt till rätten till social trygghet och likabehandlingsprincipen. Sammanlagt konstaterar utredningen att Sveriges folkrättsliga förpliktelser inte förhindrar deras förslag. Institutet för mänskliga rättigheter är inte eniga i utredningens bedömning.

Utredningen innehåller för det första ingen fullständig konsekvensbedömning utifrån de mänskliga rättigheterna. Till exempel saknas en översyn av förslagets överensstämmelse med den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) vars bestämmelser är av central betydelse i sammanhanget. Vidare saknas en heltäckande konsekvensanalys i förhållande till mänskliga rättigheter utöver just social trygghet och likabehandling. Institutet anmärker även på brister i tolkningen av Sveriges folkrättsliga förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Tillbakagång i implementering av ekonomiska och sociala rättigheter

Enligt ESK-konventionen har konventionsstater en skyldighet att till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att gradvis uppfylla de ekonomiska, sociala

och kulturella rättigheterna.¹ Skyldigheten omfattar också ett förbud mot otillbörlig tillbakagång – s.k. “retrogression” – vilket innebär att stater inte får försämra skyddet för rättigheterna utan mycket starka skäl.² Liknande begränsningar i staters möjligheter att inskränka ekonomiska och sociala rättigheter har lagts fram av flera övervakningskommittéer, inklusive FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) och FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FN:s funktionsrättskommitté) och FN:s kommitté mot rasdiskriminering.³ Då utredningen skriver att Sveriges folkrättsliga förpliktelser inte förhindrar deras förslag är det viktigt att notera att de mänskliga rättigheterna inte bara föreskriver vad som staten är förhindrad att göra utan ställer även krav på att konventionsstaterna ständigt arbetar, med alla tillgängliga medel, för att säkerställa, tillgodose och gradvis förbättra åtnjutandet av rättigheterna.

Åtgärder som avsiktligt eller oavsiktligt leder till en tillbakagång i åtnjutandet av rättigheterna kan endast rättfärdigas om de är förenliga med samtliga rättigheter i konventionen, om de vidtas som en sista utväg, och om staten fullt ut har utnyttjat sina maximalt tillgängliga resurser.⁴ Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén) har klargjort att om en stat till exempel minskar de offentliga utgifterna för insatser som rör ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter utan en tydlig och välgrundad motivering, kan detta strida mot skyldigheterna enligt konventionen. Det är då staten som bär bevisbördan för att åtgärden är nödvändig, proportionerlig och förenlig med rättigheterna i konventionen.⁵

¹ Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 2.1; Barnkonventionen artikel 4; Funktionsrättskonventionen artikel 4.2.

² General Comment No. 4 on the right to adequate housing, para. 11; ESK-kommittén, General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), 14 december 1990, UN Doc. E/1991/23 (1991), p. 9; FN:s barnrättskommitté, General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (p. 4), para 31.

³ Se Warwick, Ben T C, Concepts of Non-Retrogression in Economic and Social Rights i 'Human Rights Quarterly', Vol. 47:1, 2025 p 117.

⁴ General Comment No. 4 on the right to adequate housing, UN Doc. E/1992/23 p. 11 och ESK-kommittén, General comment No. 3: The nature of States parties' obligations, UN Doc. E/1991/23 , p. 9

⁵ ESK-kommittén, General Comment No. 19 on the right to social security (p. 9), E/C.12/GC/19, p. 42.

Utredningen har inte i tillräcklig grad visat att utredningens syften – att minska så kallade tilldragningsfaktorer och att förstärka drivkrafter för arbete och egen försörjning – faktiskt uppfylls genom de föreslagna åtgärderna. De konstaterar däremot att förslagen riskerar att leda till stora negativa konsekvenser dels för grupper som redan är utsatta men, i förlängningen, även för samhället i stort genom en förväntad ökning av brottslighet och otrygghet. Utredningen redovisar inte heller varför de angivna syftena skulle kunna utgöra tillräckligt starka och legitima skäl för att motivera en tillbakagång i förverkligandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

En bredare människorättsanalys behövs

Analysen utifrån folkrätten och svensk grundlag tar inte hänsyn till konsekvenserna av förslagen för samtliga mänskliga rättigheter.

Utredningen konstaterar att om deras förslag hade genomförts 2024 hade 67 000 påverkats av kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade socialförmånerna vilket i sin tur hade påverkat 60 000 barn. 4 400 personer hade påverkats av kvalificeringsreglerna för ekonomiskt bistånd vilket hade påverkat 3 200 barn. 2700 vuxna och 2 800 barn hade påverkats av både kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och för ekonomiskt bistånd. De beräknar även att omkring 2000 fler barn än idag kommer leva i familjer i ekonomisk osäkerhet.

Utredningen menar att detta för med sig risker för bland annat sämre hälsa, missbruk, brottslighet och olika former av exploatering. Med stöd i studier från Danmark framhålls att barn som berörts av liknande åtgärder i högre grad exkluderas från förskoleverksamhet, uppvisar sämre skolresultat och oftare begår brott. Trots dessa allvarliga konstateranden saknas en analys av förslagets förenlighet med bland annat rätten till hälsa, rätten till utbildning och rätten till trygghet och säkerhet.

Utredningen konstaterar vidare att deras förslag förväntas påverka jämställdheten eftersom det innebär ett större bortfall av både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd bland kvinnor än bland män och att den ekonomiska utsattheten förväntas öka påtagligt bland kvinnor som kommer till Sverige från tredjeland. Trots dessa insikter saknas en tillräcklig analys av hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om jämställdhet och skydd

mot könsrelaterat våld. Enligt FN:s konvention om avskaffande av alla former av diskriminering mot kvinnor (CEDAW) måste medlemsstater avstå från åtgärder som direkt eller indirekt förhindrar kvinnors lika åtnjutande av sina rättigheter jämfört med män.⁶ Det är även anmärkningsvärt att konsekvenserna inte provas mot Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen). Utredningens förslag medför en risk för att våldsutsatta kvinnor blir beroende av sina förövare för sin och sina barns överlevnad och kan därmed få svårare att lämna en våldsam relation. Istanbulkonventionen förpliktar staten att stärka kvinnors ekonomiska oberoende som en del i arbetet mot våld mot kvinnor.⁷

Utredningen gör inte någon analys utifrån principen om barnets bästa (artikel 3 barnkonventionen), trots att staten är skyldig att pröva konsekvenserna för barn och säkerställa att barnets bästa beaktas som ett primärt övervägande i lagstiftning och myndighetsutövning. Inte heller beaktas en central aspekt av principen om icke-diskriminering (artikel 2 i barnkonventionen), som bland annat förbjuder att barn får sämre tillgång till rättigheter på grund av sina föräldrars ställning eller handlingar. Förslagen riskerar att särskilt drabba barn i ekonomiskt utsatta hushåll och därmed stå i direkt strid med barnkonventionens krav på likvärdigt skydd för alla barn.

Även analysen utifrån statens förpliktelser enligt funktionsrättskonventionen behöver breddas. Utredningen konstaterar att förslagen i delar kan motverka det nationella målet för funktionsrättspolitiken. I sin analys av förslagens påverkan på rättigheter för personer med funktionsnedsättning beaktas främst icke-diskrimineringsprincipen. Konventionens krav innebär dock inte enbart att personer med funktionsnedsättning ska försäkras lika tillgång till sina rättigheter som andra, utan att stater har en skyldighet att aktivt försäkra att dessa personer kan åtnjuta alla mänskliga rättigheter fullt ut och på lika villkor (artiklarna 1 och 4). Det innefattar att identifiera och undanröja hinder som medför att personer

⁶ Se till exempel CEDAW, General Recommendation No. 28 on the Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW/C/GC/28, 2010 och General Recommendation No. 32 on the gender related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, CEDAW/C/GC/32, 2014.

⁷ Europarådet, Istanbulkonventionen, CETS 210, 11.V.2011, artikel 18.

med funktionsnedsättning inte får reell och effektiv tillgång till samtliga konventionsrättigheter, bland annat social trygghet (artikel 28) och rätten att leva självständigt (artikel 19). Det faktum att åtstramningar slår brett fritar inte staten från skyldigheten att särskilt beakta den oproportionerliga effekt som sådana åtgärder kan ha på personer med funktionsnedsättning. Att underlåta detta riskerar att utgöra diskriminering enligt artikel 5.3 i konventionen.

Felaktiga uttolkningar av Sveriges folkrättsliga förpliktelser

Vidare noterar institutet med oro flera felaktigheter i uttolkningen av Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Som exempel kan nämnas skrivningar om barnkonventionens ställning i svensk lag. Utredningen påstår att ”FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och dess efterföljande konventioner utgör [...] inte en del av svensk rättsordning så länge de inte har implementerats [*sic!*] i svensk lag” (s. 117). Enligt den dualistiska teorin har konventionsstater visserligen full frihet att reglera förhållandet mellan folkrätt och nationell rätt. Det är varje stats konstitutionella rätt som avgör om och under vilka förutsättningar traktater eller sedvanerätt får nationell verkan. Samtidigt utgör en nationell lag som står i direkt strid med folkrätten en folkrättsöverträdelse.⁸ Detta följer av Wienkonventionen som anger att en stat inte kan åberopa sin nationella lagstiftning som ett skäl för att inte fullgöra sina internationella förpliktelser.⁹ Sverige har således ett folkrättsligt ansvar att respektera sina åtaganden oavsett traktatens status i nationell rätt. I det hänseendet står folkrätten över nationell rätt. Även om folkrätt och nationell rätt ses som två skilda rättssystem erkänner den dualistiska teorin därför också beröringspunkterna mellan dessa och att folkrättsliga åtaganden på något sätt måste införlivas i nationell rätt eller i tillämpningen av den för att undvika motsättningar mellan regelverken.¹⁰

⁸ Bring, Klamberg, Mahmoudi, Wrangé, 2020, Sverige och folkrätten, Nordstedts Juridik s. 62.

⁹ Wienkonventionen om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan, 21 mars 1986, artikel 27.

¹⁰ Bring, Klamberg, Mahmoudi, Wrangé, 2020, Sverige och folkrätten, Nordstedts Juridik. s. 63

Staten bär alltid huvudansvar för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna

Utredningen konstaterar att förslagen kommer att leda till att fler människor i Sverige står utan egen försörjning och samtidigt saknar tillgång till offentligt stöd, vilket kommer att göra att fler blir beroende av stöd från civilsamhället för att få sina mest grundläggande behov tillgodosedda.¹¹ Detta innebär en tydlig risk för att staten abdikerar från sitt grundläggande ansvar för att tillgodose ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Enligt internationell rätt, särskilt ESK-konventionen och barnkonventionen, är det staten som bär huvudansvaret för att säkerställa rätten till en skälig levnadsstandard, hälsa och social trygghet. Civilsamhället kan spela en viktig kompletterande roll, men får aldrig utgöra en ersättning för statens skyldigheter. Att skjuta över ansvaret på enskilda organisationer – beroende av donationer och obetalt arbete – riskerar att göra människors tillgång till grundläggande rättigheter osäker, godtycklig och ojämlik.

Behov av en övergripande MR-konsekvensanalys av pågående lagstiftningsarbeten på området

Institutet noterar slutligen att det pågår många parallella utredningar som kommer att ha stor påverkan på både migrations- och socialförsäkringsområdet. Innan de föreslagna förändringarna verkställs är det av ytterst vikt att en fullständig analys av de samlade konsekvenserna för Sveriges människorättsåtaganden görs.

Synpunkter på särskilda förslag

6.3 Laglig vistelse som krav för bosättning i socialförsäkringens mening

Institutet **avstyrker** förslaget om krav på laglig vistelse för att anses bosatt i socialförsäkringens mening. Ett sådant förslag behöver i sig inte vara i strid med Sveriges internationella åtaganden. Problemet är att det innebär en kraftig begränsning i vilka som omfattas av socialförsäkringssystemet utan att det samtidigt föreslås alternativa åtgärder för att säkerställa att dessa grupper ändå

¹¹ SOU 2025:53, avsnitt 10.7

tillförsäkras grundläggande ekonomiska och sociala rättigheter.¹² Detta står i strid med Sveriges internationella förpliktelser enligt bland annat barnkonventionen, ESK-konventionen, funktionsrättskonventionen och den Europeiska sociala stadgan.

Barnkonventionen, som gäller som svensk lag, slår fast barns rätt till social trygghet (artikel 26) och till en levnadsstandard som är tillräcklig för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (artikel 27). All särbehandling av migranter ska, enligt FN:s barnrättskommitté, ske lagenligt och proportionerligt, i ett legitimt syfte, och i linje med barnets bästa (artikel 3) och med internationella normer för mänskliga rättigheter.¹³ 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, är enligt kommittén så grundläggande att det inte får inskränkas, ens i tider av ekonomisk kris.¹⁴ Kommittén har även klargjort att staten, vid behov, är skyldig att tillhandahålla akut socialt bistånd till barn som är migranter och deras familjer, oavsett deras migrationsstatus och utan åtskillnad.¹⁵

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttalat att staten har en skyldighet att tillförsäkra alla rätten till åtminstone miniminivåer i relation till rätten till mat, hälsovård, utbildning och bostad.¹⁶ De har också konstaterat att ESK-konventionen gäller alla inom en stats jurisdiktion inklusive asylsökande och migranter, oavsett om de befinner sig i staten utan tillstånd.

¹² ESK-kommittén har fastställt miniminivåer av rättigheterna (minimum core content) som stater måste tillförsäkra samtliga inom sin jurisdiktion oavsett utvecklingsnivå eller tillgängliga resurser.

¹³ Barnrättskommittén, General Comment 22, on The Right of the Child to be Heard, CRC/C/GC/2017/22, p. 22.

¹⁴ Barnrättskommittén, General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4), CRC/C/GC/19, p. 31.

¹⁵ Barnrättskommittén, Joint General Comment - No. 4 of the CMW and No. 23 of the CRC (2017) - on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, CRC/C/GC/23, p. 47.

¹⁶ ESK-Kommittén, General Comment No. 3 on the nature of States parties' obligations, 1990, E/1991/23, p. 10.

Rättigheter som säkerställer grundläggande behov ska därmed inte begränsas på grund av nationalitet eller migrationsstatus.¹⁷

Europarådets kommitté för sociala rättigheter har också 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.¹⁸ Vidare har kommittén fastslagit att även vuxna personer som vistas olovligen i ett medlemsland har rätt till grundläggande socialt stöd. Detta inkluderar tillgång till nödvändiga medel för att hantera akuta behov såsom bostad, mat, nödvändig omvårdnad och kläder.¹⁹

Om förslaget ska tas vidare behövs ytterligare utredning av hur åtminstone grundläggande sociala och ekonomiska rättigheter, inklusive socialförsäkring, ska garanteras för personer som inte vistas i landet lagligen.

6.4 Kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner

Institutet **avstyrker** förslaget om kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner.

Förslaget innebär att de som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren eller likställs med svenska medborgare hamnar utanför socialförsäkringssystemet. Förslaget om att införa en möjlighet att förkorta kvalificeringstiden genom arbete medför risk för diskriminering då det inte tar hänsyn till att vissa grupper, till exempel personer med utomeuropeisk bakgrund, har svårare än andra att komma in på arbetsmarknaden. Det föreslås inte heller några undantag för äldre personer, personer med funktionsnedsättning, föräldrar till barn med

¹⁷ 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.

¹⁸ Europarådets kommitté för sociala rättigheter *Defence for Children International mot Belgien*, No. 69/2011, p. 28, 30 och 35 och *Defence for Children International mot Nederländerna*, No. 47/2008, p. 48 och 66.

¹⁹ Europarådets kommitté för sociala rättigheter *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mot Nederländerna*, Nr. 86/2012, p. 58 och 59.

funktionsnedsättning, gravida och föräldrar till småbarn som av olika skäl inte har möjlighet att arbeta.

Utredningen menar att förmåner kan lämnas även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt, om det finns 'synnerliga skäl'. Utredningen konstaterar själva att detta lämnar utrymme för skönsmässig bedömning²⁰. I sitt remissvar lyfter Diskrimineringsombudsmannen (DO) att "i takt med att det skönsmässiga utrymmet i myndighetsutövning ökar, så ökar även risken för diskriminering"²¹. Även lagstiftningens förutsebarhet påverkas vilket strider mot grundläggande rättsstatsprinciper.

ESK-kommittén har, i sin allmänna kommentar nr. 19, understrukt att icke-medborgare, inklusive flyktingar, statslösa, asylsökande och andra utsatta och marginaliserade grupper ska uppmärksammas särskilt och att de bör åtnjuta likabehandling vid tillgång till icke-avgiftsbaserade inkomststöd och socialförsäkringssystem, inklusive skälig tillgång till hälso- och sjukvård samt familjestöd, i enlighet med internationella normer. Vidare lyfter de upp att alla begränsningar, inklusive kvalificeringsperioder, måste vara proportionerliga och rimliga och att alla personer, oavsett nationalitet, hemvist eller migrationsstatus, har rätt till primär- och akutsjukvård.²²

7.4 Förslaget till modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd

Institutet **avstyrker** förslaget till modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd.

De som träffas av kvalificeringsregeln är framför allt tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för arbete eller studier, vissa grupper som är i Sverige genom anknytning eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder.²³ Dessa grupper behöver även kvalificera sig till

²⁰ SOU 2025:53, s. 441

²¹ DO, Yttrande över betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53), DO 2025/3181, 2025-06-19

²² FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General Comment No. 19: The Right to Social Security (Art. 9), E/C.12/GC/19, 4 februari 2008. p 37-38

²³ SOU 2025:53, s. 276

bosättningsbaserade förmåner och kommer därmed stå helt utan skyddsnät under kvalificeringstiden.

Som nämns ovan har staten en skyldighet att säkerställa rätten till social trygghet, inklusive socialförsäkring, till samtliga personer inom statens jurisdiktion oavsett nationalitet eller migrationsstatus. Utredningen nämner att förslagen inte innebär någon förändring i principen om kommunernas yttersta ansvar, dvs. ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver, inklusive bistånd för att förhindra en akut nödsituation. De påpekar själva att detta inte är reglerat i lag och att tillämpningen i olika kommuner inte är tydligt kartlagd.²⁴ Även här påverkas lagstiftningens förutsägbarhet och risken för diskriminering ökar.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Abigail Booth. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna, enhetschefen Eva Glückman och utredaren Linde Lindkvist deltagit.

²⁴ SOU 2025:53, s. 233