

Stockholm den 15 augusti 2025

R-2025/1014

Till Socialdepartementet

S2025/00911

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 30 april 2025 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53).

Sammanfattning

Advokatsamfundet – som instämmer i de synpunkter som lämnats av utredningsexperten Emma Kindlund¹ – kan inte ställa sig bakom förslagen i betänkandet.

Betänkandet har sin grund i att Regeringen gett i uppdrag åt en kommitté att utreda kvalifikationskraven till den svenska socialförsäkringen och rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Detta då lagstiftningen under en tid bedömts vara alltför generös för personer som kommer till Sverige och som kan antas vistas i landet under en längre tid än ett år.

I linje med direktivet har det i betänkandet lämnats förslag till vad som ska krävas för att man som nyanländ ska kvalificera sig för vissa förmåner som lämnas av socialförsäkringssystemet och ekonomiskt bistånd.

¹ Se särskilt yttrande, betänkandet s. 457 ff.



Kommittén har i sin bedömning beaktat genomslagskraften av kraven, men också den administrativa kostnaden för att genomföra kravställandet.

Synpunkter

Modell för kvalificering till socialförsäkring

I betänkandet föreslås ytterligare kvalifikationskrav beträffande rätten till föräldrapenning på grund- och lägsta nivå, barnbidrag, inkl. flerbarnstillägg, omvårdnadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, merkostnadsersättning, assistansersättning, äldreomsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg (härefter benämnda som "kvalificeringsförmåner").

Övriga bosättningsförmåner har inte ansetts behöva omfattas av ytterligare kvalificeringsregler. Kommittén har inte heller ansett att det förelegat ett behov av att förändra de arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner med ytterligare kvalificeringsregler.

Enligt betänkandets förslag i denna del ska den som bosätter sig i Sverige uppfylla vissa kvalificeringsvillkor för att ha rätt till kvalificeringsförmåner. Kommittén anser att detta ska gälla alla som bosätter sig i Sverige, oavsett från vilket land flytten sker och oavsett medborgarskap.

Kommittén har därefter föreslagit att rätten ska vara villkorad av en karenstid, innebärande att man ska ha bott i Sverige under en tid om minst fem år innan rätt till kvalificeringsförmåner föreligger.

Den handläggande myndigheten ska dock enligt betänkandet ges rätten att bevilja förmånen även om kvalificeringsvillkoren inte är uppfyllda om det föreligger synnerliga skäl. Den föreslagna undantagsbestämmelsen är fakultativ och ger därmed visst utrymme för skönsmässig bedömning.

Föreligger det synnerliga skäl får förmånen dock lämnas även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt. Krav på att sökanden ska ha arbetat under de aktuella fem åren, föreligger inte.

Enligt Advokatsamfundets bedömning är detta kvalificeringsvillkor i viss mån hämmande för möjligheten att locka till sig kvalitativ arbetskraft. Kommittén har därmed lämnat ett förslag som innebär att sökanden kan förkorta kravet på



bosättningstid genom inkomst. Det är arbetsgivaredeklarationerna som ska ligga till grund för beräkningen av inkomst av tjänst. Bedömningen är bland annat att högkvalificerad arbetskraft ska kunna kvalificera sig på sex månader. Lägre inkomster ska också kunna påverka, men det ska ske under längre tid. Kommittén har föreslagit en modell för hur inkomsten ska kunna påverka förkortningen av kvalificeringstiden.

Detta innebär att rätten till kvalificeringsförmånerna kommer att styras av individens utbildning, inkomster, arbetsgivare och personliga egenskaper. Socialförsäkringen kommer i den delen därför inte att bli jämlik, eftersom låginkomsttagare kommer att få ett sämre försäkringsskydd än höginkomsttagare.

Det är Advokatsamfundets uppfattning att socialförsäkringen inte kan och inte heller bör dela upp rätten till förmåner på detta sätt. Det kommer inte att vara fråga om en likabehandling av de som söker den aktuella förmånen, eftersom de som har högre inkomster kan förkorta sin kvalificeringstid.

Lagförslaget innebär även att incitamentet för att ange en betydligt högre inkomst än den verkliga kommer att öka och på samma sätt som när det kommer till frågan om uppehållstillstånd för arbete så finns det en risk för att försäkringsbedrägerierna kan komma att öka. Detta då det finns tydliga incitament att laborera med inkomsterna i syfte att förkorta kvalificeringstiden. Modellen riskerar därför i sig att skapa en grogrund för utnyttjande av vårt välfärdssystem genom kriminalitet.

Försäkringskassan och prövande myndigheter har redan idag höga balanser och Advokatsamfundet befarar att dessa balanser riskerar att ytterligare ökas om förslagen genomförs. Det kommer att ta lång tid att visa sin rätt om saken måste prövas i ytterligare instanser. Sökanden riskerar då att stå utan försörjning en längre tid.

Försäkringskassans handläggningstid och komplexiteten i ärenden som gäller näringsidkare riskerar vidare att leda till att nyanlända som startar upp och driver eget företag inte kommer att ha rätt till kvalificeringsförmånerna förrän efter fem år. Regelsystemet riskerar därmed att missgynna egenföretagare som har en längre uppstartstid än anställda.

Advokatsamfundet ser dessutom att det finns en risk för att barnkonventionen inte kommer att kunna efterlevas, eftersom förslagen riskerar leda till att barn inte får mat, kläder och bostad då de inte kommer att omfattas av kvalificeringsförmånerna förrän

fem år har förflutit. Detta trots att de kan ha fötts i Sverige och inte känner något annat land.

Förslaget avstyrkes i den delen att inkomsten ska kunna förkorta kvalificeringstiden. Enligt Advokatsamfundet ska bosättningsförmåner inte styras av huruvida den sökanden har rätt inkomst, utan saken måste lösas på annat sätt.

Kvalificering till ekonomiskt bistånd

Enligt Advokatsamfundet bör en översyn göras av hela systemet för att skapa en enhetlig nationell reglering av rätten till ekonomiskt bistånd. Det är inte tillfyllest att rätten till ekonomiskt bistånd styrs av vilken kommun som sökanden bor i.

Även beträffande rätten till kvalificering för ekonomiskt bistånd föreslår Kommittén att man inför en femårig karenstid som dock inte ska kunna påverkas genom eget arbete. Kommittén föreslår tre olika modeller; upptrappningsmodellen, som innebär att sökanden har rätt till mer ekonomiskt bistånd ju längre tid denne befinner sig i Sverige; nedtrappningsmodellen, som innebär att rätten till ekonomiskt bistånd sjunker gradvis under de första fem åren för att sedan det femteåret återställas till den nivå som förelåg år 1; samt slutligen tröskelmodellen, som innebär att inget bistånd kan erhållas förrän sökanden varit bosatt i Sverige under en period om minst fem år. Enligt Kommitténs bedömning bör tröskelmodellen tillämpas. Detta innebär att rätten till ekonomiskt bistånd uppstår först efter att sökanden varit bosatt minst fem år i Sverige.

Rätten till ekonomiskt bistånd är ett skydd för de personer som av olika anledning inte kan sörja för sin egen försörjning. Tröskelmodellen innebär att skydd saknas under de fem första åren; de år då sökanden ska lära sig svenska, utbilda sig, hitta bostad och integreras i det svenska samhället. Detta torde innebära en onödig belastning för den enskilde och kan medföra en ökad risk för att den sökande utnyttjas av mindre nogräknade arbetsgivare och därmed ökar incitamentet för svartarbete och kriminalitet.

Våldsutsatta familjemedlemmar kan dessutom tvingas stanna kvar i ett destruktivt förhållande för att säkra sin försörjning under de första fem åren. Detta ökar i sig risken för exploatering av människor.

Vidare ska beaktas att sökanden, trots att de inte befunnit sig i Sverige någon längre tid, enligt förslaget anses kunna föra sin egen talan och argumentera för sin rätt till

kvalificeringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Enligt betänkandet har den sökande varken rätt till rättshjälp eller rättsskydd i den här typen av ärenden, vilket innebär att den enskilde kommer ha svårt att effektivt föra sin talan och tillvarata sina rättigheter i processen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Som kommittén själv har konstaterat medför förslagen betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Kommittén har i stort varit begränsad till att utreda kvalificeringsmodellens juridiska förutsättningar och mer specifika utformning.

Utrymmet för att överväga alternativ utformning av kvalificeringsmodellen har utifrån utredningsdirektiven varit begränsat. I konsekvensbedömningen redogör Kommittén för omfattande negativa bieffekter av förslaget. Advokatsamfundet är av uppfattningen att de negativa bieffekterna är så allvarliga att förslagen som helhet leder till mer skada än nytta. De negativa bieffekter som kunnat identifieras är risker för ökad brottslighet, försämrad integration, sexuell exploatering, svårigheter att ta sig ur våld i nära relationer, utsatthet och bristande framtidsutsikter för barn, m.m. Kommittén bedömer också att förslaget riskerar att särskilt missgynna kvinnor jämfört med män. Med de begränsningar som kommittén har haft utifrån utredningsdirektiven, lämnas i betänkandet inget svar på om det funnits möjlighet att utforma en kvalificeringsmodell som kan bidra till att minska risken för tilldragningseffekter på migranter och öka incitamenten för att komma i arbete, utan de negativa konsekvenser som konstaterats ovan.

Med beaktande av kommitténs egen redovisning av de samhällsekonomiska konsekvenserna och de negativa bieffekterna av förslagen, avstyrker Advokatsamfundet sammantaget de lämnade förslagen i betänkandet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander