

Diarienummer: DO 2025/3181
Handling: 2025.27739

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sf@regeringskansliet.se

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

Diskrimineringsombudsmannens (DO:s) yttrande är avgränsat till frågor som rör DO:s uppdrag.

Inledande synpunkter

Inledningsvis vill DO betona att myndigheten ställer sig kritisk till förslagen till lagstiftning som uttryckligen tar sikte på tredjelandsmedborgare och som läggs fram trots de omfattande risker för diskriminering och begränsningar av lika rättigheter och möjligheter de medför och då särskilt för personer med vissa etniska tillhörigheter.

Utredningen gör bedömningen att förslagen inte strider mot någon av de mänskliga rättighetskonventionerna eller Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Utredningen uppger dock en mängd allvarliga risker för diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter med förslagen, däribland för personer med vissa etniska tillhörigheter, personer med funktionsnedsättning, kvinnor, barn och äldre. DO instämmer inte i utredningens bedömning att förslagen är förenliga med folkrätten, i synnerhet inte med barnkonventionen, konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. DO anser det är oacceptabelt att lagar stiftas som inte är förenliga med Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner om mänskliga rättigheter.

Med anledning av detta avstyrker DO de två huvudsakliga förslagen om modeller för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd.

DO avstyrker förslaget om krav på laglig vistelse för att anses bosatt (6.3)

Förslaget innebär ett krav på att en person, för att anses som bosatt i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening, ska ha sin egentliga hemvist i landet och vistas här lagligen. Förslaget innebär att vissa personer inte kommer att kunna få tillgång till vare sig ekonomiskt bistånd eller bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Utredningen gör bedömningen att förslagen inte strider mot folkrätten eller Sveriges internationella åtaganden i övrigt. I sammanhanget vill DO framföra att det i ett annat nyligen framlagt betänkande görs en motsatt bedömning. Där framförs att ett krav i socialtjänstlagen som innebär att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige inte är fullt ut förenligt med barnkonventionen, konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Europakonventionen eller med Europarådets sociala stadga.¹ DO delar den bedömningen och anser att förslaget i den nuvarande utredningen kan medföra brister i människors tillgång till lika rättigheter och möjligheter till en skälig levnadsnivå oavsett etnisk tillhörighet.

Nedan utvecklas de omfattande konsekvenser i form av risker för hinder för lika rättigheter och möjligheter som förslaget kan utgöra när det ska tillämpas utifrån förslagen till kvalificeringsmodeller. Mot bakgrund av detta avstyrker DO förslaget.

DO avstyrker förslaget till modell för kvalificering till socialförsäkring (6.4)

DO anser att kvalificeringsvillkoret och möjligheten att uppnå en kortad kvalificeringstid genom uppnådd inkomst av arbete kan komma att missgynna vissa grupper särskilt. DO delar utredningens bedömning att exempelvis personer med funktionsnedsättning, kvinnor och äldre personer kan ha svårt att uppnå tillräckliga inkomster för att få en kortad kvalificeringstid. I sammanhanget vill DO påpeka att en av anledningarna till att en person inte arbetar, kan vara att denne inte kan få ett arbete utifrån den diskriminering som finns på arbetsmarknaden. DO anser att det, för att öka möjligheterna för personer att arbeta, först och främst behövs åtgärder som motverkar diskriminering på arbetsmarknaden.

Utredningen bedömer också att delar av den föreslagna reformen kan riskera att motverka att personer med funktionsnedsättning ska uppnå

¹ Stärkta drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet SOU 2025:15 volym 2.

jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället. Det riskerar därmed att motverka lika rättigheter och möjligheter för personer med funktionsnedsättning. Detta då merkostnadsersättning kräver att kvalificeringsvillkoret är uppfyllt. Detsamma gäller omvårdnadsbidrag till föräldrar som har barn med funktionsnedsättning som också innebär viss rätt till förkortning av normal arbetstid, vilket föräldrar som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret inte längre föreslås ha rätt till. DO anser att detta innebär allvarliga risker för hinder för lika rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Ett av syftena med förslagen är att fler ska komma i arbete och försörja sig själva och därigenom undvika att hamna i utanförskap. Samtidigt bedömer utredningen att den ökade sysselsättningen kan komma att koncentreras till män. Gravida och personer med små barn riskerar också att missgynnas genom begränsade möjligheter att uppfylla villkoren för en kortad kvalificeringstid.

Utredningen föreslår att förmåner ska kunna lämnas även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt, om synnerliga skäl föreligger. DO bedömer att det kan finnas ytterligare anledningar till att synnerliga skäl kan föreligga, än de utredningen lyfter. DO menar att synnerliga skäl även kan uppstå på grund av exempelvis funktionsnedsättning eller ålder. Bestämmelsen ska enligt utredningen tillämpas restriktivt men innebär ett visst utrymme för skönsmässig bedömning (6.4.5). DO instämmer i utredningens bedömning att den föreslagna bestämmelsen innebär ett utrymme för skönsmässig bedömning och vill i sammanhanget lyfta risken för diskriminering vid skönsmässiga bedömningar. I det fall förslaget genomförs vill DO framföra att i takt med att det skönsmässiga utrymmet i myndighetsutövning ökar, så ökar även risken för diskriminering². Om varje synnerligt skäl ska bedömas i sitt unika fall finns det en risk för bristande likvärdighet beroende på hur varje individs synnerliga skäl tolkas och bedöms, vilket kan utgöra risker för diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter.

Mot bakgrund av dessa hinder för lika rättigheter och möjligheter samt risker för diskriminering avstyrker DO den föreslagna modellen för kvalificering till socialförsäkring.

² Jfr Hussénius 2022:66–76.

DO avstyrker förslaget till modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd (7.4)

Risker för diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter

Utredningen föreslår att en person som varken är svensk medborgare eller ska likabehandlas med svenska medborgare inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd förrän personen vistats i Sverige lagligen under senaste fem åren utan avbrott. De som träffas av kvalificeringsregeln och därmed inte har rätt till försörjningsstöd eller ekonomiskt bistånd är främst tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för arbete eller studier, vissa på grund av anknytning, på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder (7.4.3). Dessa grupper träffas även av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner. DO bedömer att förslagen riskerar att leda till allvarliga brister i människors tillgång till lika rättigheter och möjligheter när det kommer till skälig levnadsnivå oavsett etnisk tillhörighet.

I utredningen lyfts ett större antal uppenbara risker och konsekvenser för olika grupper med anledning av förslagen. Dessa konsekvenser kan utgöra hinder för tillgång till lika rättigheter och möjligheter i form av ekonomisk utsatthet för kvinnor, barn och unga, äldre samt för personer med funktionsnedsättning liksom för personer med vissa etniska tillhörigheter såsom tredjelandsmedborgare i allmänhet och i synnerhet migranter födda i Afrika och Asien. Utredningen bedömer även att förslagen kan motverka att personer med funktionsnedsättning ska uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället liksom motverka förvärvsarbete för föräldrar som har barn med funktionsnedsättning.

Utredningen bedömer också att förslagen kommer att kunna leda till sämre hälsa, ökat missbruk, ökad trångboddhet, ökad hemlöshet och bedöms påverka 60 000 barn. Kvinnor kommer att ha en lägre disponibel inkomst än män, fler kvinnor riskerar att bli beroende av sin eventuella partner för sin försörjning och personer som är offer för våld i nära relationer och deras barn kommer att drabbas extra hårt av en ökad ekonomisk utsatthet. Därtill bedömer utredningen att förslagen medför risker för lägre deltagande för barn i förskolan, försämrade skolresultat och lägre arbetsinkomster i framtiden, vilket DO anser utgör allvarliga risker för hinder för tillgång till lika rättigheter och möjligheter.

Förslagen riskerar även att leda till att Sverige inte lever upp till sina åtaganden i ett antal internationella konventioner och åtaganden såsom

barnkonventionen, konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt konventionen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Europakonventionen liksom Europarådets sociala stadga.

Hinder för lika rättigheter och möjligheter för personer med funktionsnedsättning

Bland personer som kommer att ha svårt att uppnå kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmånerna och som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren för ekonomiskt bistånd finns bland annat tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och som har en funktionsnedsättning. Dessa personer kommer endast att ha möjlighet att ansöka om, men har inte nödvändigtvis rätt till, bistånd i akuta nödsituationer enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. DO bedömer att förslaget kan leda till allvarliga brister i tillgång till lika rättigheter och möjligheter för bland annat personer med funktionsnedsättning.

Ekonomiskt bistånd vid nödsituationer och kommunernas ansvar

Utredningen bedömer även att fler personer än tidigare kommer att stå helt utan försörjning (10.8.2). Modellen som föreslås för kvalificering till ekonomiskt bistånd innebär att den som inte är (eller ska likabehandlas med) svensk medborgare ska ha haft laglig vistelse i Sverige under fem år utan avbrott för att kunna få bistånd. Ekonomiskt bistånd kan vara möjligt att bevilja i akuta nödsituationer för vissa grupper även om kvalificeringen inte uppfylls (7.4.2). Förutsättningarna för att bevilja ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer är dock inte tydliga. DO anser i likhet med det särskilda yttrandet från experten Emma Kindlund att kommunernas ansvar för personer som genom förslagen kommer att stå utan möjlighet till ekonomiskt bistånd behöver utredas och belysas ytterligare.

Kompletterande ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning

Utredningen bedömer att de som beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar, samt de som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massskyddsdirektivet har rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden de får etableringsersättning. Övriga grupper med etableringsersättning, såsom personer som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, kommer genom utredningens förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd inte ha rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd vid

etableringsersättning (8.3). DO bedömer att detta riskerar att drabba personer med funktionsnedsättning särskilt.

Mot denna samlade bakgrund av risker för diskriminering och hinder för lika rättigheter avstyrker DO den föreslagna modellen för kvalificering till ekonomiskt bistånd i sin helhet.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Lars Arrhenius efter föredragning av utredaren Olivia Novotny. I den slutliga handläggningen har också stabschefen Samuel Engblom och enhetschefen Cecilia Narby deltagit.

Lars Arrhenius