

Socialdepartementet

Remissvar

Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52)

S2023/02576

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över utredningen **Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemet (SOU 2023:52)**. 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 (CRPD).

Sammanfattning

Institutet delar de aspekter som förs fram i utredningen om att välfärdssystemen behöver skyddas så att rätt ersättning ska komma rätt personer till del, och att åtgärder behöver vidtas för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Institutet betonar dock att vissa åtgärder som föreslås i utredningen leder till att andra mänskliga rättigheter riskerar att kränkas, vilket inte står i proportion till de effekterna åtgärderna förväntas ha.

Mer konkret innebär detta:

- att institutet **avstyrker** förslaget om en bidragsspärr.
- att institutet **ser med oro** på möjligheterna att använda sig av artificiell intelligens i syfte att upptäcka falska intyg, manipulerade uppgifter och misstänkta beteenden.

- att institutet **föreslår** att en expert/ledamot med kunskap om personlig integritet och därtill kopplade mänskliga rättigheter tillgodoses hos det föreslagna Rådet mot välfärdsbrott under Ekonomistyrningsverket.
- att institutet, mot bakgrund av förslagen om att dela personuppgifter mellan myndigheter, **vill belysa vikten av förutsebarhet** i lagstiftningen för att motverka godtyckliga beslut.

Huvudsakliga synpunkter

12. Bidragsspärr

Utredningen föreslår att ett system med bidragsspärr införs för den som enligt bidragsbrottslagen dömts för bidragsbrott eller grovt bidragsbrott. Spärren ska utformas som en särskild rättsverkan av brott och kunna beslutas om i samband med själva bidragsbrottet antingen i allmän domstol eller, om bidragsbrottet beslutats genom ett strafföreläggande, av åklagare direkt.

Innebörden av bidragsspärren är att den som dömts för bidragsbrott i tillägg till den påföljd hen fått, även under en spärrtid, hindras från att ta del av andra förmåner och stöd från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa. Spärrtiden kan vara från sex månader till högst tre år. Ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) eller lagen om mottagande av asylsökande med flera (LMA), undantas av spärren. Vidare kan ytterligare undantag ges om särskilda skäl föreligger.

Institutet **avstyrker** förslaget om en bidragsspärr framför allt eftersom det riskerar att få långtgående konsekvenser för enskildas åtnjutande av mänskliga rättigheter som inte står i proportion till vad som förväntas uppnås med spärren.

Flera rättigheter är relevanta i sammanhanget och skyddas av internationell rätt. Detta gäller inte bara rätten till social trygghet och tillfredsställande levnadsstandard, men även specifika rättigheter kopplade till individer i behov av

stöd till exempel vid arbetslöshet eller stöd till personer med funktionsnedsättning.¹ Skyddet för barn tillgodoses bland annat genom artikel 3.1 i barnkonventionen i och med att barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn.

Utredningen menar att avsteg kan göras från relevanta rättigheter om ett motstående allmänintresse, såsom skyddet av välfärdssystemet, väger tyngre. Dessutom menar utredningen att ett grundläggande skydd för individen tillgodoses i och med undantagen i SoL, LMA och de individuella undantagen.

Institutet **delar inte denna bedömning**. Institutet anser att de individuella undantagen från bidragsspärren brister i förutsebarhet eftersom varje undantag bedöms av den myndighet, kommun eller a-kassa som är ansvarig för aktuell förmån eller bidrag. Den bristande förutsebarhet i lagförslaget blir också tydligt eftersom bidragsspärren kan komma att omfatta även framtida behov av stöd. En person kan till exempel råka ut för en olycka under spärrtiden och få omfattande omsorgsbehov, vilket inte kunde förutses vid tiden för spärren. Dessutom riskerar sådana förändringar att drabba olika personer olika hårt.

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen är samhällets yttersta skyddsnät och tänkt att komma i sista hand. Vidare, för att få ekonomiskt bistånd ställs krav på individen. En person har till exempel inte rätt till stöd om den har andra tillgångar. Om en person får en bidragsspärr och samtidigt har behov av andra bidrag, kan detta leda till att denne behöver vidta åtgärder för att komma i fråga för ekonomiskt bistånd. Till exempel kan individen under spärrtiden behöva sälja sin bostad eller andra tillgångar, vilket kan få stora konsekvenser långt efter att spärrtiden upphört.

Institutet anser vidare att riskerna för individen ökar vid en bidragsspärr. Personer som redan befinner sig i ekonomiska och/eller socialt utsatta situationer riskerar att drabbas hårdare jämfört med andra som inte är lika beroende av bidrag. Det kan även finnas en risk att de som redan är i en utsatt ekonomisk situation och får en bidragsspärr hamnar i en situation som leder till

¹ FNs konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 28; FNs konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artiklarna 9-11; Europeiska sociala stadgan artiklarna 8, 12, 13, 15 och 23.

att de begår andra brott. Vidare riskerar barn att utsättas både direkt och indirekt av att en förälder får en bidragsspärr. Spärren kan leda till att barnet inte får del av stöd som barnbidrag, men också att familjen får mindre pengar att leva av och därför tvingas till andra beslut, såsom till exempel att flytta, vilket i sin tur får konsekvenser för barnen då hemmet är viktigt för att skapa förutsättningar för en fast skolgång, och vara del av en social miljö och trygg uppväxt.

Utredningen anger att bidragsspärren är att jämställa med ett straff och att höga krav ska ställas på rättssäkerheten och rätten till ett effektivt rättsmedel. Institutet ser därför utmaningar med att bidragsspärren kan beslutas utanför domstolen när det sker inom ramen för ett strafföreläggande, framför allt med tanke på de långtgående konsekvenser som bidragsspärren kan ge för individen och dess närstående.

Sammanfattningsvis anser institutet att konsekvenserna av bidragsspärren blir alldeles för stora för individen, både den som direkt drabbas och för de individer som finns i dess närhet, och står därför inte i proportion till de effekter som spärren förväntas leda till. Institutet anser vidare att det bör finnas andra åtgärder av mindre ingripande art som kan vidtas, såsom till exempel regelbunden uppföljning och kontroll.

Synpunkter i övrigt

4.4.3 Utökade och mer träffsäkra kontroller

I utredningen noteras olika förslag för att arbeta med riskbaserade kontroller för att upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Ett av de önskemål som flera myndigheter för fram är att använda artificiell intelligens (AI) för att upptäcka falska intyg, manipulerade uppgifter och misstänkta beteenden. Institutet ser med oro på en sådan utveckling bland annat med tanke på den diskriminering som sådana system kan ge upphov till. Institutet noterar även den utveckling som sker på EU nivå kring förhandlingarna om en AI Act och de områden som identifierats som förbjudna såsom att använda AI för så kallad 'social scoring'.

8. Robusta och enkla regelverk

Utredningen presenterar ett antal olika förslag för att bidra till en mer ändamålsenlig lagstiftning för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. I denna del kommenterar institutet endast på det föreslagna Rådet mot välfärdsbrott som föreslås inrättas under Ekonomistyrningsverket. I de uppgifter som föreslås tillfalla detta Råd, anser institutet att det är viktigt att människorättsperspektivet alltid finns med. Institutet **föreslår därför att Rådet innefattar en funktion/ledamot som har särskild kompetens inom mänskliga rättigheter**, bland annat med fokus på rätten till privatliv/personlig integritet.

9. Utökade möjligheter till uppgiftsinhämtning

Utredningen föreslår en utvidgning av möjligheten att inhämta personuppgifter. Personuppgifter ska kunna inhämtas om annan fysisk och juridisk person än den sökande. För att detta ska vara möjligt ska personuppgiften behövas för handläggningen av ärendet och det ska antas att en förmån kan komma att betalas ut eller redan har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

I frågor som rör personuppgiftsinhämtning mellan myndigheter och andra aktörer blir rättigheter som rör den personliga integriteten aktuella. Dessa återfinns i såväl regeringsformen som i de internationella konventioner som Sverige är bunden av.² Inskränkningar kan dock göras såsom föreskrivs till exempel i artikel 8.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, om de är föreskrivna i lag, är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och uppfyller ett godtagbart syfte såsom att skydda landets ekonomiska välstånd eller att förebygga och förhindra oordning och brott. Som en del i kriteriet att inskränkningen ska vara föreskriven i lag krävs bland annat att

² 2 kap. 6 § regeringsformen, Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, artikel 8; EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 7; och FN:s konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 17.

lagstiftningen ska vara förutsebar för den enskilde, detta i syfte att motverka godtycklig maktutövning.

Institutet anser att utredningens förslag om utvidgad personuppgiftsinhämtning är otydligt formulerat. Det är oklart vem ”annan” fysisk person är och skrivningarna kring de myndigheter och aktörer som kan lämna ut informationen är brett utformat. Vidare är tröskeln för när information kan inhämtas lågt ställt vilket ger myndigheterna stort bedömningsutrymme. Institutet **anser därför inte att lagstiftningsförslagen är tillräckligt förutsebara för individen.**

I sammanhanget vill institutet även lyfta ett perspektiv av mer övergripande art som handlar om det sammanlagda lagstiftningsarbetet som pågår om personuppgiftsinhämtning för att förebygga och motverka brott. Att de pågår flera utredningar som inte bara tangerar varandra, utan också kan komma att påverka varandra, har belysts i en annan utredning nyligen.³ Mot bakgrund av bestämmelserna om rätten till privatliv och den personliga integriteten, vill institutet därför uppmärksamma det breda lagstiftningsarbete som pågår och **påtala de risker för kumulativa effekter** det kan innebära som i sin tur kan leda till kränkningar av den enskildes mänskliga rättigheter.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Amelie Sällfors. I den slutliga beredningen har även tillförordnad enhetschef för Utredning och analys Charlotte Palmstierna, utredaren Jonas Karlsson och utredaren Ola Linder deltagit.

Fredrik Malmberg
Direktör

³ Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen En ny huvudregel SOU 2023:69, sid. 723

