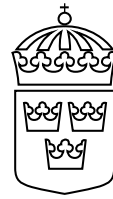


Regeringens proposition

2017/18:150



Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd

Prop.
2017/18:150

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Linköping den 15 mars 2018

Stefan Löfven

Lena Hallengren
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att efterlevandestöd ska få lämnas retroaktivt för högst sex månader före ansökningsmånaden, i stället för som med nuvarande regler för högst två år. Förslaget innebär alltså en förkortning av den retroaktiva tiden.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018 med vissa övergångsbestämmelser.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund.....	5
4.1	Efterlevandestöd	5
4.1.1	Ansökan om efterlevandestöd	6
4.1.2	Rapporter om underhållsstöd och efterlevandestöd.....	7
5	Förkortad retroaktivitet inom efterlevandestöd	8
5.1	Efterlevandestöd får lämnas sex månader före ansökningsmånaden	8
6	Konsekvenser	12
6.1	Konsekvenser för staten	12
6.2	Konsekvenser för kommuner	13
6.3	Konsekvenser för barn.....	14
6.4	Konsekvenser för jämställdheten	15
7	Författningskommentar	15
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Ändrad retroaktivitet avseende efterlevandestöd (S2017/06357/EST).....	17
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	18
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna till promemorian Ändrad retroaktivitet avseende efterlevandestöd.....	19
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018	20

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 77 kap. 16 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

77 kap.

16 §

En annan efterlevandepension än barnpension får inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden. Barnpension *och efterlevandestöd* får inte lämnas för längre tid tillbaka än två år före ansökningsmånaden

En annan efterlevandepension än barnpension får inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden. Barnpension får inte lämnas för längre tid tillbaka än två år före ansökningsmånaden.

Efterlevandestöd får inte lämnas för längre tid tillbaka än sex månader före ansökningsmånaden.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ansökan om efterlevandestöd som har kommit in till Pensionsmyndigheten före ikraftträdandet.

I regleringsbrevet för 2016 gav regeringen Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i uppdrag att tillsammans kartlägga hur nyanlända flickor och pojkar, vars ena eller båda föräldrar är avlidna eller saknas, söker och får underhållsstöd respektive efterlevandestöd. Kartläggningen redovisades i rapporten Underhållsstöd och efterlevandestöd för nyanlända barn – svar på regeringsuppdrag (dnr S2016/03576/FST). Myndigheterna bedömde att det finns osakliga skillnader i regelverken för underhållsstöd och efterlevandestöd och föreslog vissa förändringar av regelverket för efterlevandestöd.

I promemorian Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd (Ds 2017:11) föreslog en arbetsgrupp inom Socialdepartementet att efterlevandestöd inte ska få lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Promemorian har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Socialdepartementet (dnr S2017/01878/FST).

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 aviserat sin avsikt att återkomma i frågan om begränsad retroaktivitet för efterlevandestöd, se prop. 2017/18:1 utgiftsområde 12. En arbetsgrupp inom Socialdepartementet har därefter haft i uppdrag att åter igen se över hur lång den retroaktiva tiden inom efterlevandestödet bör vara. I promemorian Ändrad retroaktivitet avseende efterlevandestöd föreslog arbetsgruppen att efterlevandestöd inte ska få lämnas för längre tid tillbaka än sex månader före ansökningsmånaden. En sammanfattning av denna promemoria finns i *bilaga 1*. Promemorians författningsförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Socialdepartementet (dnr S2017/06357/FST).

Den sistnämnda promemorians förslag grundar sig på en överenskommelse mellan regeringen och Vänsterpartiet.

4 Bakgrund

4.1 Efterlevandestöd

Efterlevandestödet infördes 2003 som en del av det nya efterlevandepensionssystemet där också bl.a. barnpension ingår.

Ett barn har rätt till barnpension eller efterlevandestöd om barnets ena förälder eller båda föräldrar har avlidit. Om någon har försvunnit och det kan antas att han eller hon har avlidit, gäller samma rätt till ersättning som vid dödsfall.

För att ett barn ska få barnpension måste den avlidne föräldern ha tjänat in pensionsbehållning för inkomstpension. Efterlevandestöd lämnas som ett tillägg till eller i stället för barnpension. Efterlevandestöd har till syfte att tillförsäkra ett barn en viss lägsta nivå i händelse av en förälders död, dvs. att garantera en lägsta rimlig levnadsstandard. Genom

Prop. 2017/18:150 efterlevandestödet tillförsäkras efterlevande barn ett grundläggande skydd.

Efterlevandestöd är en bosättningsbaserad förmån. Det innebär att den som är bosatt i Sverige är försäkrad för efterlevandestöd. Den som ska vara försäkrad för förmånen är i detta fall det efterlevande barnet. Även barn som är bosatta i EU/EES kan dock under vissa förutsättningar få efterlevandestöd.

Efterlevandestöd lämnas som huvudregel från och med den månad då dödsfallet inträffat. Om den avlidne fick allmän ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning vid sin död lämnas efterlevandestöd i stället från och med månaden efter dödsfallet. Om rätten till efterlevandestöd inträder vid en annan tidpunkt än vid dödsfallet, ska stödet lämnas från och med den månad när rätten inträder.

4.1.1 Ansökan om efterlevandestöd

Sedan 2012 får barnpension och efterlevandestöd lämnas utan ansökan. Om både barnet och den avlidna föräldern var bosatta i Sverige får Pensionsmyndigheten en avisering från Skatteverket om dödsfallet. Myndigheten påbörjar då ett ärende om barnpension och efterlevandestöd. En ansökan krävs dock när den efterlevande är ett barn som är bosatt i Sverige, men vars avlidna förälder inte var att anse som bosatt i Sverige vid tidpunkten för dödsfallet. En ansökan krävs också vid anspråk på efterlevandeförmån efter någon som har försvunnit och antas ha avlidit (se 2 § Pensionsmyndighetens föreskrifter [PFS 2011:6] om ansökan om pension och utbetalning av små belopp, omtryck 2014:10). Vidare krävs en ansökan om dödsfallet har inträffat före den 1 november 2012 (se p. 2 övergångsbestämmelserna till lagen [2012:599] om ändring i socialförsäkringsbalken).

När en ansökan om efterlevandestöd krävs, får efterlevandestöd inte lämnas för längre tid tillbaka än två år före ansökningsmånaden. I samband med införandet av efterlevandestöd föreslogs ingen annan tid för retroaktiv utbetalning än den som föreslagits för barnpension. Tiden för retroaktiv barnpension var två år, och det blev vägledande även för efterlevandestödet (prop. 1999/2000:91 s. 253).

För ett barn som kommer till Sverige och som har en förälder som har avlidit eller är försvunnen kan den andra föräldern eller den som i föräldrarnas ställe företräder barnet (t.ex. en särskilt förordnad vårdnadshavare eller en god man för ensamkommande barn) ansöka om efterlevandestöd hos Pensionsmyndigheten.

Efterlevandestöd kan lämnas först när barnet är försäkrat i Sverige, dvs. när barnet anses bosatt i Sverige och har beviljats uppehållstillstånd, även om föräldern har avlidit tidigare.

I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen om rätten till barnpension och efterlevandestöd för ett ensamkommande flyktingbarn klargjordes vilka krav på utredning om släktskap och dödsfall avseende föräldrarna som kunde krävas i det enskilda fallet när det var omöjligt att få fram dokument som motsvarar dödsfallsintyg och släktutredning, se HFD 2013 ref. 59.

År 2014 ändrade Pensionsmyndigheten sin handläggning av ärenden om efterlevandestöd till barn vars föräldrar aldrig bott i Sverige. Före 2014 begärde myndigheten alltid in underlag i form av släktskapsutredning och dödsfallsintyg. Kraven på utredningen om släktskap och dödsfall bedömdes dock som för högt ställda, varför annan bevisning också skulle kunna användas för att avgöra om ett barn hade rätt till förmånen. För ett barn vars förälder aldrig varit bosatt i Sverige finns en särskild ansökningsblankett. På blanketten kan den sökande lämna uppgifter om dödsfallet och släktskapet. Uppgifterna lämnas på heder och samvete.

4.1.2 Rapporter om underhållsstöd och efterlevandestöd

I regleringsbrevet för 2016 gav regeringen Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i uppdrag att tillsammans kartlägga hur nyanlända flickor och pojkar, vars ena eller båda föräldrar är avlidna eller saknas, söker och får underhållsstöd respektive efterlevandestöd. Bakgrunden till uppdraget var den ökade prognosen på senare år för efterlevandestöd som beror på dels fler nyanlända barn vars ena eller båda föräldrar saknas, dels ändrad praxis sedan våren 2014 som innebär att intyg från andra länder inte längre är ett absolut krav för att beviljas efterlevandestöd.

Myndigheterna lämnade som svar på uppdraget en rapport vari konstaterades att det finns skillnader mellan reglerna som behöver rättas till, eftersom utgångspunkten ska vara att ett barn till en avlidna förälder i princip ska få samma grundskydd som ett barn till särlevande föräldrar. Skillnaderna mellan förmånerna kan annars vara ett incitament till att lämna felaktiga uppgifter för att få den förmån som ger högst ersättning. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslog bl.a. att det borde utredas om den retroaktiva tiden för efterlevandestöd bör kortas ned så att efterlevandestöd inte ska kunna betalas ut för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) publicerade 2017 en rapport (2017:12) med redovisning av hur barnpension och efterlevandestöd utvecklats mellan åren 2004 och 2015. I rapporten analyseras även reglerna för efterlevandestöd i förhållande till reglerna för underhållsstöd. ISF framför i rapporten att det i vissa fall kan uppkomma gränsdragningsproblem, främst i sådana situationer där dödsfall och i vissa fall släktskap är svåra att styrka. Ärenden där släktskap eller dödsfall är svåra att styrka har ökat de senaste åren till följd av den ökade invandringen till Sverige. ISF pekar även på bristande överensstämmelser mellan förmånerna när det gäller bland annat retroaktiviteten.

5 Förkortad retroaktivitet inom efterlevandestöd

5.1 Efterlevandestöd får lämnas sex månader före ansökningsmånaden

Regeringens förslag: Efterlevandestöd ska inte få lämnas för längre tid tillbaka än sex månader före ansökningsmånaden.
Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig över förslaget är i huvudsak positiva eller har inget att invända. Några av remissinstanserna har dock synpunkter på vissa av analyserna i promemorian.

Socialstyrelsen, Göteborgs stad, Varbergs kommun och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) påpekar att det behövs ytterligare analys för att kunna bedöma om det krävs förändringar av efterlevandestödet för barn som beviljas detta och samtidigt får sin försörjning och/eller omsorg tillgodosedd av kommunen enligt socialtjänstlagen.

Socialstyrelsen framför även att en analys saknas om hur lagändringen kan påverka andra regelverk. SKL anser vidare att en närmare redovisning av kostnadskonsekvenser för kommuner saknas. Enligt SKL bör det säkerställas att socialnämnder får information om att en ansökan om efterlevandestöd har lämnats in och att beslut har fattats. Vidare anser SKL att sökandes uppgifter om eventuellt avlidna föräldrar i samband med ansökan om uppehållstillstånd bör dokumenteras av Migrationsverket. *Inspektionen för socialförsäkringen* anser att det bör övervägas om efterlevandestödet ska ha en retroaktiv tid som ansluter till någon av de befintliga tiderna som finns inom närliggande förmåner. *Pensionsmyndigheten* har inget att invända mot förslaget men noterar att olikheten mellan efterlevandestöd och underhållsstöd vad avser retroaktiviteten kommer att kvarstå. *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (Rådgivningsbyrån)* och *Rädda barnen* avstyrker förslaget och efterfrågar en analys kring huruvida förslaget är förenligt med barnkonventionens grundläggande principer, däribland artikel 2 om förbudet mot diskriminering och artikel 3 om barnets bästa. Rådgivningsbyrån efterfrågar även en analys av behovet av efterlevandestöd för berörd barngrupp. Rädda barnen framför vidare behovet av en djupare analys avseende hur ofta socialtjänsten ordnat omsorg och försörjning för berörda barn.

Skälen för regeringens förslag

Efterlevandestöd enligt socialförsäkringsbalken (SFB) är ett grundläggande skydd för ett barn vars ena eller båda föräldrar har avlidit och lämnas som ett tillägg till eller i stället för barnpension till de barn vars ena eller båda föräldrar avlidit. Efterlevandestöd som lämnas utan

ansökan utges från och med den månad då dödsfallet inträffat eller månaden efter, om den avlidne vid sin död fick allmän ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning. Regeringen föreslår inte någon ändring av retroaktiviteten i de fall ansökan inte krävs.

I de fall en ansökan om efterlevandestöd krävs får efterlevandestöd enligt nuvarande bestämmelser inte lämnas för längre tid tillbaka än två år före ansökningsmånaden. I promemorian Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd (Ds 2017:11) föreslogs att retroaktiviteten skulle kortas ned till en månad före ansökningsmånaden, vilket innebär att samma retroaktivitet skulle gälla för efterlevandestödet som för underhållsstödet. Avsikten med förslaget var att harmonisera retroaktiviteten inom efterlevandestöd med retroaktiviteten inom underhållsstöd. I promemorian gjordes även överväganden om huruvida reglerna om retroaktivitet inom efterlevandestöd skulle harmoniseras med andra delar av efterlevandepensionssystemet än barnpension, som t.ex. omställningspension och änkepension, där den retroaktiva tiden är tre månader. En retroaktiv tid på en månad bedömdes dock ge bättre förutsättningar för samordning och likabehandling. På så sätt skulle hanteringen inte skilja sig åt för de barn som inte har möjlighet till försörjning av en eller båda föräldrarna beroende på om det är sannolikt eller inte att föräldern avlidit.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2018 sin avsikt att återkomma i frågan om begränsad retroaktivitet för efterlevandestöd, prop. 2017/18:1 utgiftsområde 12 s. 38.

I promemorian Ändrad retroaktivitet avseende efterlevandestöd (S2017/06357/FST) som remitterades efter Ds 2017:11 föreslog en arbetsgrupp inom Socialdepartementet att i de fall det krävs en ansökan om efterlevandestöd ska stödet få lämnas för högst sex månader före ansökningsmånaden. Arbetsgruppen bedömde att den nuvarande retroaktiva tiden inom efterlevandestödet bör kortas ned då efterlevandestöd utgör ett grundskydd som ska garantera ett barn en viss lägsta nivå. En retroaktiv tid på sex månader innebär att den retroaktiva tiden för efterlevandestöd närmar sig den retroaktiva tid som gäller för underhållsstöd som liksom efterlevandestödet utgör ett grundskydd när barnets ena eller båda föräldrar inte kan bidra till barnets försörjning. Om retroaktiviteten skulle kortas ned till en månad innebär det dock att det efterlevande barnet skulle vara tvungen att ansöka om efterlevandestöd i relativt nära anslutning till dödsfallet, eller i nära anslutning till att rätten till förmånen inträder om det är vid en senare tidpunkt, för att inte gå miste om ersättning. Mot denna bakgrund föreslogs en retroaktiv tid om sex månader. En retroaktiv tid på sex månader innebär också att tiden närmar sig den tid som gäller för andra efterlevandeförmåner än barnpension.

Av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återrapportering på regeringens uppdrag om kartläggning av underhållsstöd och efterlevandestöd framgår att det finns en risk för att dagens skillnad i retroaktivitet mellan underhållsstöd och efterlevandestöd utgör ett incitament för den sökande att ansöka om den förmån som innebär högst ersättning, vilket kan leda till att felaktiga uppgifter lämnas. En kortare retroaktiv tid inom efterlevandestödet om sex månader innebär också att incitamentet att ansöka om den förmån som innebär högst ersättning minskar till viss del. *Inspektionen för Socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten* anser

Prop. 2017/18:150 att det bör motiveras varför arbetsgruppen valt en retroaktiv tid på sex månader. Som nämnts ovan föreslogs ursprungligen i Ds 2017:11 en retroaktiv tid på en månad men efter överväganden av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet ändrades förslaget till sex månaders retroaktivitet av efterlevandestödet. Regeringens bedömning är att en månads retroaktivitet är en alltför kort tid och instämmer i arbetsgruppens bedömning att sex månaders retroaktivitet är en väl avvägd tid.

En effekt av den ändrade retroaktiviteten för efterlevandestödet är att de barn som behöver ansöka om barnpension och efterlevandestöd kommer att kunna få olika retroaktiva perioder för de olika förmånerna. Barnpensionen kommer även fortsättningsvis att kunna lämnas för två år före ansökningsmånaden medan efterlevandestöd bara kommer att kunna lämnas för sex månader före ansökningsmånaden. Det kan dock antas vara relativt få barn som behöver ansöka om både barnpension och efterlevandestöd och som påverkas av att det blir olika längd på den retroaktiva tiden för barnpension respektive efterlevandestöd.

Flera remissinstanser påpekar att det behövs en ytterligare analys för att kunna bedöma om det krävs förändringar av efterlevandestödet för barn som beviljas efterlevandestöd och samtidigt får sin försörjning tillgodosedd av kommunen enligt socialtjänsten. Frågan om kommunernas möjligheter att begära utbetalning av retroaktivt beviljat efterlevandestöd är inte föremål för detta lagstiftningsärende, varför regeringen anser att någon ytterligare analys om detta inte är behövlig.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) anser att det saknas ett tillförlitligt underlag och en närmare redovisning av vilka kostnadskonsekvenser som följer av förslaget för landets kommuner. Regeringen instämmer med SKL att ett sådant underlag vore att föredra. Det saknas dock upparbetad statistik på området vilket innebär att det är svårt att uttala sig om kostnadskonsekvensernas omfattning.

Förbud mot diskriminering

Sverige har åtagit sig att vidta åtgärder för att säkerställa att barn skyddas mot alla former av diskriminering. Mot den bakgrunden bör det analyseras om effekterna av en förkortad retroaktiv ansökningsperiod räknat från ansökningsmånaden skulle kunna utgöra diskriminering. De flesta av dem som behöver ansöka om efterlevandestöd är barn som är bosatta i Sverige, men vars avlidne förälder inte var bosatt här vid dödsfallet. De är oftast inte födda i Sverige. Det skulle kunna aktualisera bestämmelser om diskriminering på grund av etnicitet.

Rådgivningsbyrån och *Rädda barnen* efterfrågar en analys av om förslaget är förenligt med barnkonventionens artikel 2 om förbud mot diskriminering på grund av barnets ställning som ensamkommande eller åtskild från sina föräldrar, eller som flykting, asylsökande eller migrant samt en analys av vilka konsekvenser förslaget får för berörda barn.

Bestämmelser om förbud mot diskriminering finns i ett flertal samverkande regelverk såsom regeringsformen, EU-fördraget, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och diskrimineringslagen (2008:567). Sverige har även ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter (SÖ 1990:20 och prop. 1989/90:107). I

betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19) lämnade Barnrättighetsutredningen (S 2013:08) förslag till en lag om inkorporering av konventionen. Regeringen beslutade i juli 2017 en lagrådsremiss om inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt. Barnkonventionens artikel 2 medför en skyldighet för konventionsstater att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att varje barn under statens jurisdiktion är skyddat mot alla former av diskriminering. FN:s barnrättskommitté har tydligt betonat att artikel 2 särskilt förbjuder eventuell diskriminering på grund av barnets ställning som ensamkommande eller åtskild från sina föräldrar, eller som flykting, asylsökande eller migrant (CRC/C/GC/6, punkt 18).

Ändamålet med diskrimineringslagen är att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Av 2 kap. 14 § diskrimineringslagen framgår att diskriminering är förbjuden bl.a. i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. Diskrimineringsförbudet innebär förbud mot såväl direkt som indirekt diskriminering (1 kap. 4 § diskrimineringslagen). Med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med bl.a. etnisk tillhörighet. Med rekvisitet ”missgynnas” avses att någon försätts i ett sämre läge eller går miste om en förbättring, en förmån, en serviceåtgärd eller liknande. En behandling är missgynnande om den kan sägas medföra en skada eller nackdel för den enskilde. Personerna som jämförs ska enligt förarbetena befinna sig i situationer där det är rimligt eller naturligt att jämföra dem med varandra (prop. 2007/08:95 s. 486 f.).

Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som verkar neutralt men som vid en närmare granskning i praktiken typiskt sett missgynnar personer som tillhör någon av de grupper som skyddas i lagstiftningen (a. prop. s. 490). Det finns dock ett visst utrymme för tillämpning av ett kriterium, en bestämmelse eller ett förfarande, trots att detta har negativ effekt och särskilt kan komma att missgynna personer med anknytning till någon av diskrimineringsgrunderna, förutsatt att två krav är uppfyllda. För det första måste syftet vara objektivt sett godtagbart. Detta syfte ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om icke-diskriminering. För det andra måste åtgärden (medlet för att uppnå syftet) vara lämplig och nödvändig. Om det finns andra, icke diskriminerande handlingsalternativ eller medel för att uppnå ett i sig godtagbart syfte utgör missgynnandet i princip indirekt diskriminering i strid med lagen.

Förslaget om att efterlevandestöd inte ska få lämnas för längre tid tillbaka än sex månader före ansökningsmånaden är neutralt utformat och tar inte sikte på etnisk tillhörighet, nationalitet eller ursprung hos den som ansöker om förmånen. Det innebär att den föreslagna bestämmelsen är neutral i förhållande till diskrimineringsgrunderna. Men även skälen för en bestämmelse kan ha avgörande betydelse för om den står i strid med förbudet mot direkt diskriminering. I detta fall är skälet att reglerna om retroaktivitet vid efterlevandestöd mer ska likna motsvarande regler

Prop. 2017/18:150 för andra efterlevandeförmåner och grundskydd. Effekterna av förslaget blir desamma oavsett vilken etnisk tillhörighet den sökande har. I de fall en svensk medborgare flyttat utomlands och avlidit måste efterlevande barn som är bosatta i Sverige ansöka om barnpension och efterlevandestöd på samma sätt som t.ex. ett ensamkommande barn måste ansöka om efterlevandestöd om han eller hon har en förälder som avlidit i utlandet.

Förslaget kommer dock eventuellt att få större inverkan för nyanlända barn än barn som redan bor i Sverige, eftersom nyanlända i större utsträckning behöver ansöka om efterlevandestöd. Trots detta finns det enligt regeringen anledning att föreslå en kortare retroaktiv tid då efterlevandestöd är en förmån som är avsedd att vara ett grundskydd för barn och som ska garantera barnet en viss lägsta nivå. Något alternativt tillvägagångssätt för att uppnå samma resultat vad avser retroaktivitet synes inte finnas. Att korta den retroaktiva tiden måste enligt regeringens bedömning således vara att anse som såväl lämpligt som nödvändigt för att i större utsträckning anpassa den retroaktiva tiden inom efterlevandestöd till den inom underhållsstödet. Regeringens bedömning är att den föreslagna regeln inte kan anses utgöra diskriminering.

Ikraftträdande

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. Äldre föreskrifter ska gälla för ansökan om efterlevandestöd som har kommit in till Pensionsmyndigheten före ikraftträdandet.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för staten

Under de senaste åren har utgifterna för efterlevandestöd ökat och utgifterna för barnpension minskat. Antalet personer med efterlevandestöd beräknas fortsätta att öka till och med 2019 för att därefter minska. Det är flera osäkra faktorer som påverkar utvecklingen av efterlevandestödet. Antalet beviljade efterlevandestöd påverkas bl.a. av antalet barn som ansöker om och beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

Tabell 6.1 Beräknat antal personer med barnpension och efterlevandestöd

År 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Barnpension	21 401	21 787	22 101	22 456	22 857
Barnpension och efterlevandestöd	4 380	4 502	4 611	4 730	4 859
Enbart efterlevandestöd	7 510	8 193	8 650	8 641	7 914

Källa: Pensionsmyndighetens prognos januari 2018.

Tabell 6.2 Beräknat antal nybeviljade (inflödet av) personer med endast efterlevandestöd
År 2017–2021

Prop. 2017/18:150

	2017	2018	2019	2020	2021
Enbart efterlevandestöd	1 299	1 986	1 805	1 457	647

Källa: Pensionsmyndighetens prognos januari 2018.

Förslaget om kortare retroaktivitet beräknas innebära en besparing för staten. Besparingen beräknas uppgå till cirka 9 miljoner kronor år 2018, 16 miljoner kronor år 2019 och 13 miljoner kronor år 2020.

Tabell 6.3 Beräknad besparing för staten av en förkortning av retroaktiviteten från 24 månader till 6 månader för personer som ansöker om efterlevandestöd
År 2018–2021. Miljoner kronor

	2018	2019	2020	2021
Besparing efterlevandestöd	9	16	13	6

Källa: Socialdepartementets beräkningar

Förslaget medför administrativa kostnader för Pensionsmyndigheten. Dessa avser framför allt anpassning av it-stöd. Utgångspunkten är att tillkommande kostnader för förslaget kan hanteras inom Pensionsmyndighetens befintliga ekonomiska ramar.

6.2 Konsekvenser för kommuner

Efterlevandestödet är inte skattepliktigt och regeländringen kommer därmed inte att påverka kommunsektorns skatteintäkter.

Förändringen i retroaktiviteten för efterlevandestödet kan dock få konsekvenser för socialnämnders begäran om utbetalning av retroaktivt beviljad ersättning enligt 107 kap. 5 § SFB. Det förekommer att barn vars ena eller båda föräldrar avlidit, t.ex. ensamkommande barn och barn som kommer till Sverige med en förälder, får sin omsorg eller försörjning tillgodosedd med stöd av socialtjänsten. För det fall en socialnämnd har beviljat en person ekonomiskt bistånd med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) medför förkortningen av retroaktiviteten för efterlevandestödet att nämndens begäran om utbetalning av retroaktivt beviljat efterlevandestöd kommer att motsvara ett mindre belopp än tidigare. Vad gäller barn som får sin omsorg tillgodosedd genom socialtjänsten medför dock förslaget om förkortad retroaktivitet för efterlevandestöd ingen förändring.

Som tidigare nämnts efterfrågar *Sveriges kommuner och landsting* en närmare redovisning av vilka kostnadskonsekvenser som följer av förslaget för landets kommuner. Det saknas dock upparbetad statistik på området vilket innebär att det är svårt att uttala sig om kostnadskonsekvensernas omfattning. Under hösten 2016 genomförde dock Pensionsmyndigheten en särskild analys av kvaliteten i handläggningen av efterlevandestödsärenden (rapport 2016-10-19, dnr/ref. VER 2016–

Prop. 2017/18:150 311). Myndigheten granskade 150 ärenden beslutade januari – maj 2016 om efterlevandestöd till barn vars avlidna eller försvunna förälder aldrig bott i Sverige. Enligt rapporten begärde kommuner utbetalning av retroaktivt beviljat efterlevandestöd i ungefär en tredjedel av ärendena. Enligt Pensionsmyndigheten gäller detta endast för de kostnader som kommunen haft för ekonomiskt bistånd för barn som bor med en vårdnadshavare.

6.3 Konsekvenser för barn

När reglerna om retroaktivitet för efterlevandestöd ändras på så sätt att ersättning endast kan lämnas sex månader före ansökningsmånaden, berörs endast barn som behöver ansöka om efterlevandestöd. Förslaget påverkar de barn som ansöker om efterlevandestöd den 1 juli 2018 eller senare. De barn som inte behöver ansöka om efterlevandestöd påverkas inte av förslaget.

Barn som lämnar in en ansökan om efterlevandestöd efter ikraftträdandet kommer inte att kunna få efterlevandestöd för lika lång retroaktiv tid som barn som lämnat in sin ansökan före ikraftträdandet. Det innebär att den första utbetalningen blir lägre för de barn som skulle ha fått en längre retroaktiv tid enligt de nuvarande bestämmelserna men som ansöker efter ikraftträdandet. För dessa barn kan det bli en förhållandevis stor skillnad i utbetald ersättning. För en avgränsad grupp barn kan förslaget å ena sidan leda till minskad trygghet och minskad självständighet. Å andra sidan måste det vägas mot att barn som berörs av förslaget ofta redan har fått sin omsorg och försörjning ordnad via socialtjänsten under den aktuella tiden. Efterlevandestödet har därmed inte varit nödvändigt för att tillgodose deras grundläggande försörjning. Det ska också vägas mot behovet av att anpassa den retroaktiva tiden inom efterlevandestöd till den retroaktiva tiden inom underhållsstöd och andra efterlevandeförmåner än barnpension.

De barn som beviljas efterlevandestöd som en utfyllnadsförmån till barnpension kommer att kunna få olika retroaktiva perioder för de olika förmånerna. Barnpension kommer även fortsättningsvis att kunna lämnas för två år före ansökningsmånaden medan efterlevandestöd kommer att kunna lämnas för sex månader före ansökningsmånaden. Det är dock relativt få barn som kommer att påverkas av att det blir olika längd på den retroaktiva tiden för barnpension och efterlevandestöd. Under 2017 var det 76 barn som behövde ansöka om att få barnpension i kombination med efterlevandestöd. År 2016 var motsvarande antal 98 barn.

Förslaget kan leda till att barn som bor i ett annat EU-land inte kommer att kunna retroaktivt beviljas familjeförmåner, som exempelvis barnbidrag, enligt förordning (EG) 883/2004 för en längre period än efterlevandestöd beviljas, såvida inte barnet även beviljas barnpension. Detta kan bli en konsekvens i situationer när barnet bor utomlands och den avlidna föräldern har varit försäkrad för arbetsbaserade förmåner i Sverige men denne har arbetat i en sådan liten omfattning att föräldern inte har tjänat in någon pensionsbehållning och barnet därför bara har rätt

till efterlevandestöd. Det kan dock antas att det är en situation som inte är vanligt förekommande. Prop. 2017/18:150

De månatliga löpande utbetalningarna av efterlevandestöd påverkas inte av förslaget.

6.4 Konsekvenser för jämställdheten

Det är fler pojkar än flickor som får efterlevandestöd. Det är en trend som kan antas hålla i sig även när det gäller de barn som är nyanlända i Sverige men som ännu inte ansökt om efterlevandestöd. Av de barn som kom till Sverige med en asylsökande förälder 2015 är omkring 54 procent pojkar och 46 procent flickor. Av de ensamkommande barnen som sökte asyl samma år är 92 procent pojkar.

Bland de personer som år 2017 beviljades efterlevandestöd efter ansökan var 60 procent pojkar och 40 procent flickor. Pojkar är även överrepresenterade i den grupp som får stödet under lång retroaktiv. Bland dem som får stödet för maximal tid, det vill säga 24 månader, är 76 procent pojkar. Det kan därför antas att fler pojkar än flickor kommer att påverkas av den förkortade retroaktiva tiden.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

77 kap.

16 §

I paragrafen regleras när efterlevandepension och efterlevandestöd får lämnas för tid före ansökningsmånaden. Genom en ändring i *första styckets* andra mening tas ordet efterlevandestöd bort. Ett nytt *andra stycke* har lagts till som föreskriver att efterlevandestöd inte får lämnas för längre tid tillbaka än sex månader före ansökningsmånaden.

Om ett barn får barnpension efter en avlidna förälder, kan under vissa förutsättningar efterlevandestöd lämnas som en s.k. utfyllnadsförmån till barnpensionen (79 kap. 4 §). Ändringen i bestämmelsen innebär att retroaktiviteten för barnpension och efterlevandestöd kommer att vara olika. Om barnet har rätt till barnpension efter den avlidna föräldern gäller även fortsatt att barnpension inte får lämnas för längre tid tillbaka än två år före ansökan. För efterlevandestödet förkortas dock retroaktiviteten till sex månader före ansökningsmånaden.

Enligt 77 kap. 13 § får efterlevandestöd lämnas utan ansökan. I dessa fall finns det ingen särskild bestämmelse som begränsar rätten att bevilja förmånen för förfluten tid. I bl.a. två situationer behöver dock ansökan om efterlevandestöd göras, dels om den efterlevande är ett barn som är bosatt i Sverige men vars avlidna förälder inte var bosatt i Sverige vid dödsfallet, dels om anspråk på en efterlevandeförmån görs efter någon som har försvunnit och det kan antas att han eller hon har avlidit (se 2 §

Prop. 2017/18:150 Pensionsmyndighetens föreskrifter [PFS 2011:6] omtryckt 2014:10). Dessutom behöver en ansökan alltid göras om dödsfallet inträffat före den 1 november 2012 (p. 2 övergångsbestämmelserna till lagen [2012:599] om ändring i socialförsäkringsbalken). Från vilken tidpunkt rätten till efterlevandepension och efterlevandestöd inträder när ansökan inte behöver göras framgår av 77 kap. 14 och 15 §§.

I 5 kap. 12 § första stycket anges den yttersta gräns som gäller för retroaktiva utbetalningar av bosättningsbaserade förmåner till en person som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige. Enligt bestämmelsen får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då uppehållstillståndet börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats. Enligt 5 kap. 12 § andra stycket lämnas dock bosättningsbaserade förmåner inte för tid då bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 juli 2018.

Enligt den *andra punkten* gäller äldre föreskrifter fortfarande för ansökan om efterlevandestöd som har kommit in till Pensionsmyndigheten före ikraftträdandet.

Sammanfattning av promemorian Ändrad retroaktivitet avseende efterlevandestöd (S2017/06357/FST)

Prop. 2017/18:150
Bilaga 1

Efterlevandestöd enligt socialförsäkringsbalken lämnas som ett tillägg till eller i stället för barnpension till de barn vars föräldrar avlidit och är ett grundläggande skydd för ett barn vars ena eller båda föräldrar har avlidit. Efterlevandestöd får enligt nuvarande bestämmelser inte lämnas för längre tid tillbaka än två år före ansökningsmånaden. Arbetsgruppen bedömer att den nuvarande retroaktiva tiden inom efterlevandestödet bör kortas ned då efterlevandestöd utgör ett grundskydd som ska garantera barnet en viss lägsta nivå. Arbetsgruppen föreslår att efterlevandestöd inte ska få lämnas för längre tid tillbaka än sex månader före ansökningsmånaden. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 77 kap. 16 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

77 kap.

16 §

En annan efterlevandepension än barnpension får inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden. Barnpension och efterlevandestöd får inte lämnas för längre tid tillbaka än två år före ansökningsmånaden.

En annan efterlevandepension än barnpension får inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden. Barnpension får inte lämnas för längre tid tillbaka än två år före ansökningsmånaden.

Efterlevandestöd får inte lämnas för längre tid tillbaka än sex månader före ansökningsmånaden.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ansökan om efterlevandestöd som har kommit in till Pensionsmyndigheten före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna till promemorian Ändrad retroaktivitet avseende efterlevandestöd

Prop. 2017/18:150
Bilaga 3

Promemorian Ändrad retroaktivitet avseende efterlevandestöd (S2017/06357/FST) remitterades till följande instanser:

Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Migrationsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Barnombudsmannen, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Pensionsmyndigheten, Statskontoret, Diskrimineringsombudsmannen, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Alingsås kommun, Bollnäs kommun, Eskilstuna kommun, Göteborgs kommun, Ljusnarsbergs kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Stockholms kommun, Sunne kommun, Sölvesborg kommun, Trelleborgs kommun, Varberg kommun, Vänersborgs kommun, Växjö kommun, Älvsbyn kommun, Barnens rätt i samhället (BRIS), Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor (RIFFI), Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda barnen, Röda korset, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Bolund, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Lena Hallengren

Regeringen beslutar proposition Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd