



Regeringskansliet

Promemoria

2017-11-09
S2017/06357/FST

Socialdepartementet

Ändrad retroaktivitet avseende efterlevandestöd

Innehåll

1	Sammanfattning.....	3
2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	5
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Bakgrund.....	9
4.1	Efterlevandestöd	9
4.1.1	Ansökan om efterlevandestöd	10
4.2	Kartläggning av underhållsstöd och efterlevandestöd för nyanlända barn	11
5	Överväganden och förslag.....	13
5.1	Efterlevandestöd får lämnas sex månader före ansökningsmånaden	13
5.1.1	Förbud mot diskriminering	15
5.1.2	Ikraftträdande	18
6	Konsekvenser.....	19
6.1	Konsekvenser för staten	19
6.2	Konsekvenser för kommuner.....	20
6.3	Konsekvenser för barn.....	21
6.4	Konsekvenser för jämställdheten.....	22
7	Författningskommentar	23

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken 23

1 Sammanfattning

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.

2 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.

3 Ärendet och dess beredning

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) och myndigheterna, som bedömde att det finns osakliga skillnader i regelverken för underhållsstöd och efterlevandestöd, 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.

En arbetsgrupp inom Socialdepartementet har därefter haft i uppdrag att se över hur lång den retroaktiva tiden inom efterlevandestödet bör vara.

4 Bakgrund

4.1 Efterlevandestöd

Ett barn har rätt till 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. Efterlevandestödet infördes 2003 som en del av det nya efterlevandepensionssystemet där också bl.a. barnpension ingår.

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 barnet en viss lägsta nivå i händelse av föräldrarnas död, dvs. att garantera en lägsta rimliga levnadsstandard. Genom efterlevandestödet tillförsäkras efterlevande barn ett grundläggande skydd genom ett regelverk som är uppbyggt på i princip samma sätt som underhållsstödet (prop. 1999/2000:91 s. 106).

Efterlevandestöd är en bosättningsbaserad förmån. Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för efterlevandestöd. Det är det efterlevande barnet som ska vara försäkrat för förmånen för att kunna få denna. 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 förmånen 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 och när anspråk på efterlevandeförmån görs efter någon som har försvunnit och det kan antas att han eller hon har 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 efterlevandepensionssystemet, föreslogs ingen annan tid för retroaktiv utbetalning än den som föreslagits beträffande barnpension. Tiden för retroaktiv barnpension, som var två år, blev vägledande också 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 har att företräda 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.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande avseende rätten till barnpension och efterlevandestöd för ett ensamkommande flyktingbarn haft att pröva vilka krav på utredning om släktskap och dödsfall avseende föräldrarna som kunde krävas när dokument som motsvarar dödsfallsintyg och släktutredning inte var möjliga att få fram, 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 Pensionsmyndigheten alltid in underlag i form av släktskapsutredning och dödsfallsintyg. Kraven på utredning om släktskap och dödsfall bedömdes dock som för högt ställda, varför annan bevisning också skulle kunna vara möjlig för att bevisa att rätt till förmånen fanns. För ett barn vars förälder aldrig varit bosatt i Sverige finns därför en särskild ansökningsblankett. På blanketten kan den sökande lämna uppgifter om dödsfallet och släktskapet. Uppgifterna lämnas på heder och samvete (se Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, Underhållsstöd och efterlevandestöd för nyanlända barn, svar på regeringsuppdrag, s. 10 ff.).

4.2 Kartläggning av underhållsstöd och efterlevandestöd för nyanlända barn

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 då utgångspunkten ska vara att ett barn till en avlidna förälder i princip ska få samma grundskydd som ett barn till särlevande föräldrar. Skillnaderna mellan förmåner kan annars vara 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.

5 Överväganden och förslag

5.1 Efterlevandestöd får lämnas sex månader före ansökningsmånaden

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

Skälen för arbetsgruppens förslag: Efterlevandestöd enligt socialförsäkringsbalken lämnas som ett tillägg till eller i stället för barnpension till de barn vars föräldrar avlidit samt 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.

I promemorian Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd (Ds 2017:11) föreslogs att retroaktiviteten skulle kortas ned till en månad före ansökningsmånaden, vilken är densamma 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 man kunna undvika att hanteringen för de barn som inte har möjlighet till försörjning av en eller båda föräldrarna skiljer sig åt beroende på om det är sannolikt eller inte att föräldern avlidit.

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, bör ersättning inte kunna betalas ut för så lång tid tillbaka som två år före ansökningsmånaden. Arbetsgruppen bedömer i stället att det är rimligt att efterlevandestöd ska få lämnas för sex månader före ansökningsmånaden. 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 inträder om det är vid en senare tidpunkt, för att inte gå miste om ersättning. En retroaktiv tid på sex månader innebär också att tiden närmar sig den tid som gäller för andra efterlevandeförmåner än barnpension.

Enligt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens svar på regeringsuppdrag finns det en risk för att dagens skillnad i retroaktivitet mellan underhållsstöd och efterlevandestöd är 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 att incitament att ansöka om den förmån som innebär högst ersättning minskar till viss del.

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 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 och efterlevandestöd.

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. Eftersom efterlevandestöd enligt nuvarande

bestämmelser kan beviljas retroaktivt upp till två år innan ansökningsmånaden, kan utbetalningar av höga belopp ske. Risken för dubbla ersättningar från både Pensionsmyndigheten och socialnämnden under den retroaktiva perioden är stor även om nämnden under vissa förutsättningar har möjlighet att begära att retroaktivt beviljat efterlevandestöd betalas ut till nämnden.

5.1.1 Förbud mot diskriminering

Sverige har åtagit sig att vidta åtgärder för att säkerställa att barn skyddas mot alla former av diskriminering. Mot den bakgrunden har arbetsgruppen analyserat om effekterna av en förkortad retroaktiv ansökningsperiod räknat från ansökningsmånaden skulle kunna innebära diskriminering. Enligt 77 kap. 13 § socialförsäkringsbalken får efterlevandestöd lämnas utan ansökan. I dessa fall finns det ingen särskild bestämmelse som begränsar rätten att förmånen beviljas för förfluten tid. I 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 § 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). Av dessa tre grupper är det de vars förälder inte var bosatt i Sverige vid tiden för dödsfallet som står för den största ökningen av ansökningar om efterlevandestöd. Gruppen utgör till övervägande del barn som inte är födda i Sverige utan bosatta här vid en senare tidpunkt. Eftersom flertalet av de barn som måste ansöka om efterlevandestöd beräknas ha utländsk härkomst kan bestämmelser om diskriminering på grund av etnicitet komma att bli aktuella.

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 (Europa-konventionen) 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.

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. Även om den föreslagna bestämmelsen är neutral i förhållande till diskrimineringsgrunderna kan skälen för en bestämmelse ha avgörande betydelse för om den står i strid med förbudet mot direkt diskriminering. Skälet till att korta den retroaktiva tiden är att närma sig reglerna om retroaktivitet för andra efterlevandeförmåner och andra grundskydd som underhållsstöd. 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 dessa i större utsträckning behöver ansöka om efterlevandestöd. Vidare kan handläggningstiden för att få uppehållstillstånd, vilken ligger utom barnets och dess företrädares kontroll, inverka på möjligheten att göra en ansökan. Trots detta finns det enligt arbetsgruppen 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 arbetsgruppens bedömning således vara att anse som såväl lämpligt som nödvändigt för att anpassa den retroaktiva tiden inom efterlevandestöd mer till den retroaktiva tiden inom underhållsstöd. Arbetsgruppens bedömning är att den föreslagna regeln varken kan anses utgöra direkt eller indirekt diskriminering.

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). Arbetsgruppen bedömer att förslaget är förenligt även med barnkonventionens diskrimineringsförbud.

Sammanfattningsvis bedömer arbetsgruppen att förslaget om en kortare retroaktivitet inom efterlevandestöd inte strider mot något diskrimineringsförbud.

5.1.2 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 antalet barn med efterlevandestöd ökat och antalet barn med barnpension minskat. Antalet efterlevandestöd beräknas fortsätta att öka till och med 2019 för att därefter sakta 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

	2017	2018	2019	2020
Barnpension	21 612	21 998	22 377	22 784
Barnpension och efterlevandestöd	4 391	4 481	4 561	4 640
Enbart efterlevandestöd	7 676	8 708	9 305	9 281

Källa: Pensionsmyndighetens prognos juli 2017

Tabell 6.2 Beräknat antal nybeviljade (inflödet av) personer med endast efterlevandestöd

	2017	2018	2019	2020
Enbart efterlevandestöd	1 615	2 426	2 249	1 844

Källa: Pensionsmyndighetens prognos juli 2017

Förslaget om kortare retroaktivitet beräknas innebära en besparing för staten. Besparingen beräknas uppgå till cirka 12,5

miljoner kronor år 2018, 24 miljoner kronor år 2019 och 20 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 2018–2020, miljoner kronor

	2018	2019	2020
Besparing efterlevandestöd	12,5	24	20

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.

När efterlevandestöd beviljas för retroaktiv tid kan socialnämnden, om ekonomiskt bistånd lämnats enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), begära att Pensionsmyndigheten betalar ut retroaktivt beviljat efterlevandestöd till nämnden med det belopp som motsvarar vad nämnden betalat ut till barnets försörjning för eller under den tid den retroaktiva ersättningen avser (107 kap. 5 § SFB). En konsekvens av förslaget är att det belopp som kommuner kommer kunna begära utbetalning av endast kan avse retroaktivt beviljat efterlevandestöd för sex månader till skillnad från de två år som gäller enligt nuvarande regler.

Under hösten 2016 genomförde Pensionsmyndigheten en särskild analys av kvaliteten i handläggningen av efterlevandestödsärenden (rapport 2016-10-19, dnr/ref. VER 2016-311). Myndigheten granskade 150 ärenden beslutade januari – maj 2016 om efterlevandestöd till barn vars avlidna eller försvunna förälder aldrig bott i Sverige. Av de granskade ärendena var 21 procent av barnen ensamkommande, dvs. kom till Sverige utan förälder eller annan vårdnadshavare, och resten 79 procent kom till Sverige med en

förälder. Enligt kartläggningen 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 försörjningsstöd för barn som bor med en vårdnadshavare. Enligt arbetsgruppens mening kan det därför antas att det är för en mindre andel av barnen som beviljas efterlevandestöd som kommunerna begär att få utbetalning av retroaktivt beviljat stöd.

Förslaget påverkar inte kommunernas möjligheter att kunna begära utbetalning av efterlevandestöd motsvarande beviljat försörjningsstöd för den period som gäller för handläggningstiden från ansökan till beslut.

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 innan 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 2016 var det cirka 160 barn som behövde ansöka om att få barnpension i kombination med efterlevandestöd.

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 vad 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 har arbetat i en sådan liten omfattning att föräldern inte har tjänat in någon pensionsbehållning och att barnet därför bara har rätt till efterlevandestöd. Det kan dock antas att det är en situation som inte är vanligt förekommande.

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.

Det var fler pojkar än flickor som fick efterlevandestöd utbetalt för den längsta retroaktiva tiden på 24 månader under 2016. 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 avliden 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 § 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.