

Ds 2017:11

Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

Innehåll

1	Sammanfattning.....	3
2	Författningsförslag.....	7
	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	7
3	Bakgrund.....	9
3.1	Inledning.....	9
3.2	Utvecklingen av antalet barn med barnpension och efterlevandestöd.....	9
3.3	Statens kostnader för barnpension och efterlevandestöd.....	10
3.4	Barn till asylsökande förälder.....	11
3.5	Asylsökande ensamkommande barn.....	12
3.6	Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans kartläggning av underhållsstöd och efterlevandestöd för nyanlända barn	13
3.6.1	Pensionsmyndighetens analys av kvaliteten i handläggningen av efterlevandestöd till barn vars avlidna förälder aldrig bott i Sverige	14
3.7	Kommunmottagna barn	15
3.8	Nyanlända barn som får underhållsstöd.....	16
4	Gällande rätt.....	17
4.1	Vårdnadshavarens ansvar.....	17
4.2	Föräldrarnas underhållsskyldighet.....	17

4.3	FN:s konvention om barnets rättigheter	18
4.4	Diskriminering.....	19
4.5	Bosättningsbaserade förmåner.....	20
4.6	Efterlevandepensionssystemet.....	21
4.6.1	Rätten till barnpension och efterlevandestöd.....	22
4.6.2	Efterlevandestöd vid ansökan.....	22
4.6.3	Ersättning för tid före ansökan	23
4.6.4	Särskilda regler för ansökan för barn som invandrar till Sverige	23
4.7	Underhållsstöd	24
4.8	Socialtjänstlagen och kommunernas ansvar.....	25
4.9	Utbetalning när barnet vårdas enligt socialtjänstlagen.....	26
4.10	Statens ansvar för ensamkommande barn.....	26
5	Övervägande och förslag	29
5.1	Efterlevandestöd får lämnas en månad före ansökningsmånaden	29
5.2	Ytterligare överväganden	34
6	Konsekvenser av förslaget.....	37
6.1	Konsekvenser för staten.....	37
6.2	Konsekvenser för kommunerna	41
6.3	Konsekvenser för barnet.....	42
6.4	Konsekvenser för jämställdheten	43
7	Författningskommentar	45
	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	45

1 Sammanfattning

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2016 Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan i uppdrag att kartlägga hur nyanlända flickor och pojkar, vars ena eller båda föräldrar är avlidna eller saknas, söker och får underhållsstöd respektive efterlevandestöd.

Med anledning av bland annat myndigheternas svar på regeringsuppdraget har en arbetsgrupp inom Socialdepartementet gjort en översyn av regelverket för efterlevandestöd. Syftet har bland annat varit att barn vars ena eller båda föräldrar är avlidna och barn till föräldrar som är särlevande ska få ett mer enhetligt skydd.

Från och med januari 2003 ersattes barnpension i form av folkpension och tilläggspension med en efterlevandepension som består av barnpension och efterlevandestöd. Barnpensionen är en inkomstgrundad pension som baserar sig på den avlidnes inkomster. Efterlevandestödet är ett grundskydd och en utfyllnadsförmån till barnpensionen. Syftet med efterlevandestödet är att tillförsäkra barnet en viss lägsta nivå i händelse av en förälders eller båda föräldrarnas död, dvs. att garantera en lägsta rimliga levnadsstandard.

I de flesta fall när barnet och föräldern är bosatta i Sverige får barnet efterlevandestöd från och med den månad när föräldern avlidit utan att ansökan behöver göras. I dessa fall får Pensionsmyndigheten information från Skatteverket om att ett dödsfall har inträffat och det krävs därför ingen ansökan. Det finns då ingen begränsning av den period som efterlevandestöd kan lämnas bakåt i tiden. Tiden mellan den månad när föräldern avled och Pensionsmyndighetens beslut är oftast inom spannet en till sex månader, och de retroaktiva belopp som betalas ut är därför låga.

I de fall föräldern inte varit bosatt i Sverige eller om föräldern är försvunnen och kan antas vara avliden krävs emellertid en ansökan. Efterlevandestöd får enligt nuvarande bestämmelser inte lämnas för längre tid tillbaka än två år före ansökningsmånaden.

Under de senaste åren har det skett en oförutsedd kraftig ökning av antalet beviljade efterlevandestöd till barn och framför allt en ökning av retroaktivt utbetalt efterlevandestöd för den grupp där ansökan krävs. Ökningen beror främst på att fler barn än tidigare, vars avlidne förälder eller föräldrar inte varit bosatta i Sverige vid dödsfallet, ansökt och beviljats efterlevandestöd.

I denna promemoria lämnas ett förslag till en förkortning av den retroaktiva tid som efterlevandestöd kan lämnas före ansökningsmånaden, från två år till en månad i de fall en ansökan krävs. Arbetsgruppen föreslår ingen ändring i retroaktiviteten när ansökan inte krävs.

Efterlevandestödet ska i första hand säkra en grundtrygghet för barnet. För den grupp barn som beviljats efterlevandestöd under de senaste åren är det vanligt att retroaktivt efterlevandestöd betalats ut för perioder när barnet haft sin grundtrygghet via bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, vilket ökat risken för dubbla ersättningar från samhället för samma tidsperiod. Den förändring som föreslås innebär att risken för att dubbla stöd eller ersättningar utgår för samma retroaktiva tidsperiod minskar väsentligt.

Underhållstöd och efterlevandestöd ska ge barn till särlevande och avlidna föräldrar ett likvärdigt grundskydd vilket var ett av syftena när efterlevandestödet infördes 2003. Arbetsgruppens förslag om en månads retroaktivitet syftar till att uppnå en större enhetlighet mellan underhållsstöd och efterlevandestöd. Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar kan lämnas för en månad före ansökningsmånaden, vilket enligt arbetsgruppen även borde vara fallet för efterlevandestöd.

I den rapport som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten lämnade till regeringen i maj 2016 som svar på regeringsuppdraget framförde myndigheterna att de skillnader som finns mellan nuvarande regler för efterlevandestöd och underhållsstöd behöver rättas till eftersom skillnaderna enligt dem kan vara incitament till att lämna felaktiga uppgifter. En skillnad som särskilt lyftes fram var den mycket stora skillnaden för retroaktiv ersättning som finns mellan stöden och myndigheterna föreslog att den retroaktiva perioden för efterlevandestöd skulle kortas till en månad.

Barn under 18 år har särskilda rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). En viktig utgångs-

punkt för den förändring som föreslås är att förkortningen av den retroaktiva tiden inte ska försämra förutsättningarna för ett bra omhändertagande för de barn som kommer till Sverige. De kontakter som arbetsgruppen tagit med bl.a. Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Migrationsverket har visat att de barn som kommer till Sverige som ensamkommande eller tillsammans med en asylsökande förälder får sin grundtrygghet och försörjning på annat sätt under den tid som det retroaktiva efterlevandestödet avser. Det är vidare arbetsgruppens bedömning att förslaget inte leder till att barn diskrimineras på grund av kön, nationalitet eller ursprung. Förslaget jämställer alla barn där ansökan krävs.

Arbetsgruppen anser vidare att ytterligare analys behövs för att kunna bedöma om förändringar av efterlevandestödet krävs för de barn som beviljats efterlevandestöd och som får sin omsorg och försörjning enligt socialtjänstlagen och för att bedöma hur eventuella förändringar kan komma att påverka angränsande regelverk.

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av tjänstemän inom Socialdepartementet i samarbete med tjänstemän inom Arbetsmarknads- och Justitiedepartementet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.