

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

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

(S2025/00911)

Sammanfattning

Försäkringskassan varken motsätter sig eller instämmer i flera av de förslag som presenteras i betänkandet. Försäkringskassan bedömer dock att flera av förslagen medför stora kostnader för myndigheten och att dessa kostnader skulle kunna bli mindre om t.ex. den grupp som omfattas av kravet på kvalificering avgränsas på annat sätt och om övergångsbestämmelserna utformas på annat sätt. Frågan om hur mycket den föreslagna reformen bör kosta att administrera i förhållande till de resultat som uppnås är en avvägning som lagstiftaren behöver göra och som Försäkringskassan inte tar ställning till.

Försäkringskassan motsätter sig den föreslagna ikraftträdandetidpunkten. Försäkringskassan behöver två år räknat från riksdagsbeslut för att förbereda införandet av förslagen i betänkandet. Om myndigheten inte får tillräckligt med förberedelsestid riskerar det att leda till undanträngningseffekter för annan prioriterad verksamhet, att IT-stöd inte hinner utvecklas samt till tänkbara brister i handläggningen.

Försäkringskassan motsätter sig även förslaget att laglig vistelse ska vara ett krav för att en person ska kunna anses bosatt i socialförsäkringsbalkens mening. Förslaget vilar på ett felaktigt antagande om att en sådan reglering är en kodifiering av hur bestämmelserna redan tillämpas. Försäkringskassan anser att förslaget kommer att innebära nya handläggningsmoment och bedömningar, som kan vara mycket utredningskrävande. Det saknas också en analys kring behov av följdändringar i socialförsäkringsbalken (SFB) och myndighetens praktiska och rättsliga möjligheter att utreda laglig vistelse, också i relation till förslagen om kvalificering till socialförsäkringen. Därtill kommer att begreppet laglig vistelse inte är definierat.

Försäkringskassan bedömer även att några av de förslag som kommittén lämnar behöver justeras, bl.a. för att anpassas utifrån de skilda förutsättningar som finns i de olika förmåner som kvalificeringen är avsedd att gälla för.

6 En modell för kvalificering till socialförsäkringen m.m.

6.3 Krav på laglig vistelse för att anses bosatt

6.3.1 Kravet på laglig vistelse behöver framgå av lagtexten och 6.3.2 Handläggningen av kravet på laglig vistelse ska fortsätta som tidigare

Försäkringskassan motsätter sig kommitténs förslag om att lagstadga ett krav på laglig vistelse. Kommittén har felaktigt utgått ifrån att införandet av lagkrav på laglig vistelse för att anses bosatt i socialförsäkringsbalkens mening är en kodifiering av hur bestämmelserna redan tillämpas. Eftersom så inte är fallet kräver förslaget andra



överväganden kring konsekvenser, förtydliganden och behov av följdändringar. Förslaget kommer bl.a. innebära nya arbetsmoment för Försäkringskassan och nya behov av informationsutbyten mellan myndigheter.

Det finns ingen definition av begreppet laglig vistelse vilket innebär att det är oklart vilken form av laglig vistelse som avses. Det framgår t.ex. inte vilken form av laglig vistelse som avses och lagtexten kan bl.a. behöva förtydligas med vilka krav som ska ställas på uppehållstillstånd. Det bör också förtydligas om vistelsen ska vara av sådan art att den kan grunda en rätt till bosättning. Det är inte bara personer med uppehållsrätt eller giltigt uppehållstillstånd som vistas lagligt i Sverige. Exempelvis har en asylsökande eller personer med visering laglig rätt att vistas i Sverige.

Om lagstiftaren inför ett krav på laglig vistelse, och man med laglig vistelse avser tid med giltigt tillstånd, kommer regleringen i 5 kap. 12 § andra stycket SFB inte längre att fylla någon praktisk funktion. I bestämmelsen anges att även den vars uppehållstillstånd gått ut kan få förmåner under vissa förutsättningar. En följd av förslaget på krav om laglig vistelse är att det, till skillnad från idag, inte kommer att kunna lämnas förmåner till personer som har ansökt om fortsatta tillstånd på samma grund, eller annan sådan grund som det hänvisas till i 5 kap. 12 § andra stycket SFB. Bestämmelsen tappar då helt sin funktion. Om man vill att det även fortsättningsvis under vissa förutsättningar ska vara möjligt för den som tidigare har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd att kunna få bosättningsbaserade förmåner, trots att det tillståndet har upphört att gälla och personen ansökt om ett nytt tillstånd och väntar på att den ansökan behandlas, behöver detta regleras i särskild ordning. Om en person inte ska anses bosatt när dennes uppehållstillstånd upphör kommer Försäkringskassan behöva göra en ny bedömning av bosättningen när personen åter får en laglig vistelse, och av kvalificeringen. Det ökar den administrativa bördan för Försäkringskassan.

Försäkringskassans handläggning kommer *inte* att kunna fortsätta som tidigare om kommitténs förslag genomförs. Att en person vistas lagligen i Sverige är en del i Försäkringskassans bedömning av om en person är bosatt i Sverige. Det ställs dock inget absolut krav på att vistelsen ska vara laglig. Om det införs ett krav på laglig vistelse i 5 kap. 2 § SFB kommer en person upphöra att vara bosatt i Sverige när dennes lagliga vistelse upphör. I dagsläget gör Försäkringskassan inte heller någon bedömning av om en person har uppehållsrätt, förutom vid tillämpningen av förordning 1231/2010 och vid tillämpningen av handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Förenade kungariket. I övriga fall presumerar Försäkringskassan att EU-medborgare har uppehållsrätt.

En bedömning av laglig vistelse enligt 5 kap. 2 § SFB som innefattar att Försäkringskassan ska bedöma om en person har uppehållsrätt är en ny typ av handläggning för myndigheten. Bedömningen av om en person har uppehållsrätt eller inte kan vara komplicerad och kommer att kräva ytterligare handläggningsresurser. Det behöver även beaktas att en persons uppehållsrätt kan förändras från en dag till en annan utifrån om hen uppfyller kraven för att ha uppehållsrätt eller inte, till skillnad från uppehållstillstånd som beviljas i perioder och som måste löpa ut eller återkallas för att inte gälla. Det innebär svårigheter både när den lagliga vistelsen behöver bedömas över längre perioder, som vid bedömningen av om en person kvalificerat sig för förmåner, och i att avgöra hur ofta nya bedömningar av om en person har uppehållsrätt eller ej behöver göras.

I betänkandet förtydligas inte heller vilka krav på utredning som ställs för bedömningen av om en person har en laglig vistelse eller ej. Ett sådant förtydligande är nödvändigt bl.a. för att Försäkringskassan ska kunna bedöma konsekvenserna och kostnaderna för myndighetens handläggning. Det är dock högst sannolikt att förslaget kommer att leda till längre handläggningstider och ökade kostnader för handläggningen.

Det behöver också förtydligas hur införandet av kravet på laglig vistelse ska förhålla sig till bedömningen av om en person har varit bosatt under fem år under en ramtid om femton år. Försäkringskassan kommer att behöva bedöma om en person har varit bosatt i Sverige bakåt i tiden, för perioder innan den föreslagna ändringen i 5 kap. 2 § SFB trätt i kraft. Om laglig vistelse ska kontrolleras även i för dessa tidigare perioder måste Försäkringskassan ha praktiska och rättsliga möjligheter att göra sådana kontroller för förfluten tid. Exempel på sådana kontroller som Försäkringskassan kan behöva göra för förfluten tid är om en person har haft tillräckliga medel för sin vistelse. När det gäller uppehållsrätten är det extra problematiskt att bedöma den retroaktivt eftersom den bedöms i realtid. Överväganden kring hur myndigheten eller den enskilde ska kunna ta fram sådana uppgifter för perioder som avser upp till femton år tillbaka i tiden saknas.

Upplysningsvis bör även nämnas att Försäkringskassan inte tolkar HFD 2024 ref. 17 på samma sätt som kommittén. Försäkringskassan anser att ett eventuellt uppehållstillstånd är en del av bedömningen av om en person kan antas ha sitt hemvist i Sverige och därför anses bosatt i enlighet med 5 kap. 2 § SFB.

Förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheter föreligger redan

Kommittén bedömer att kontrollen av om tredjelandsmedborgare vistas lagligen i Sverige bör kunna utföras med stöd av gällande regelverk och att det därför inte finns behov av ytterligare reglering i denna del.

För att bedöma om en person har laglig vistelse i Sverige behöver Försäkringskassan bl.a. uppgifter om när en persons uppehållstillstånd löper ut eller om en persons uppehållstillstånd återkallas av någon anledning. Om en person har beviljats en ersättning som betalas ut löpande behöver Försäkringskassan därför få en impuls om/när personens uppehållstillstånd återkallas.

Enligt 7 kap. 15 a § andra stycket utlänningsförordningen krävs att Migrationsverket bedömer att det föreligger skäl för att myndigheten på eget initiativ ska lämna denna information. Det kan inte tas för givet att Migrationsverket i alla fall där ett uppehållstillstånd upphör bedömer att det föreligger sådana skäl. För att säkerställa att information om att en person inte längre har ett uppehållstillstånd lämnas till Försäkringskassan bör det övervägas att genomföra förändringar i Migrationsverkets skyldighet att lämna sådana uppgifter till Försäkringskassan.

6.4 Kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner

6.4.2 Förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för

Att införa krav på kvalificering för assistansersättning utan att kombinera det med en förändring av rätten till personlig assistans kommer främst att leda till att behovet kommer att tillgodoses av kommunerna genom tillämpning av lagen (1993:387) stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I likhet med kommittén bedömer Försäkringskassan att det kan ifrågasättas om regleringen därför kommer att få avsedd effekt.

Om förslagen i utredningen Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans – ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet (SOU 2023:9) genomförs kommer det däremot inte att vara möjligt att ansöka om personlig assistans enligt LSS. Eftersom frågan om kvalificering till socialförsäkringen inte var aktuell när förslaget om ändrat huvudmannaskap togs fram behöver den frågan ingå i den nu pågående beredningen av förslaget om ändrat huvudmannaskap. Det kommer även påverka konsekvenserna av de förslag som förs fram i nu aktuell utredning.

I utredningen om ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans har utgångspunkten varit att personer som är beviljad personlig assistans enligt LSS ska behålla sin befintliga rätt i ett statligt huvudmannaskap. Det innebär att Försäkringskassan inte ska göra en bedömning av om personen uppfyller förutsättningarna för rätt till assistansersättning när huvudmannaskapet övergår från kommunalt till statligt. Enligt utredningens förslag ska ett ärende om överföring av ett kommunalt beslut inledas genom en anmälan från en kommun till Försäkringskassan. Försäkringskassan ska fatta beslut om att bevilja den enskilde rätt till assistansersättning om det inte finns särskilda skäl mot det. Det innebär att en person som omfattas av bestämmelsen om krav på kvalificering kan komma att beviljas assistansersättning utan att det görs någon bedömning av om personen uppfyller kvalificeringsvillkoren. Om det i den situationen ska anses finnas särskilda skäl som talar emot ett beslut om assistansersättning behöver det tydligt framgå av förarbetena till det ändrade huvudmannaskapet. Om kravet på kvalificering ska anses utgöra särskilda skäl mot överföring kan det få stora konsekvenser för såväl den enskilde som för kommunerna.

Det kan också uppkomma situationer där en person som redan är beviljad personlig assistans kan behöva ansöka om assistansersättning. Då kan kvalificeringskravet innebära att vissa personer inte kan beviljas ersättning. En person som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret kommer inte heller att kunna få assistansersättning om behovet tillfälligt ökar, exempelvis om hen blir sjuk och behovet vanligtvis tillgodoses på annat sätt. Om den enskilde då inte kan beviljas assistansersättning för fler timmar för att hen inte uppfyller kvalificeringsvillkoren får det stor betydelse för den enskilde, men det kan även få betydelse för den kommun där hen är bosatt.

6.4.4 Den som bosätter sig i Sverige ska omfattas av kvalificeringsvillkor

Kommittén har övervägt olika alternativ för att avgränsa den grupp individer som ska omfattas av särskilda kvalificeringsvillkor. Försäkringskassan vill lyfta fram att det alternativ som kommittén har föreslagit innebär att ett mycket stort antal personer, såväl svenska medborgare som EU-medborgare och medborgare från tredje land, kommer att omfattas av kravet på kvalificering. Försäkringskassan kommer att behöva utreda och bedöma samtliga personer som omfattas av kravet på kvalificering, även om en stor andel av dessa kommer att uppfylla villkoren och därmed vara kvalificerade för de aktuella förmånerna.

På flera ställen i betänkandet anger kommittén att medborgare i Sverige, EU/EES och Schweiz inte kommer att "träffas" av kravet på fem års bosättning i Sverige. Försäkringskassan anser att det är en felaktig beskrivning. Dessa personer kommer att omfattas av kravet på kvalificering men kommer förmodligen att uppfylla det, t.ex. genom att kunna tillgodoräkna sig bosättningsperioder i andra medlemsstater eller genom inkomst i Sverige. För Försäkringskassans del kommer det att vara stor skillnad på om en person omfattas av kvalificeringsvillkor men uppfyller det efter utredning av bosättningsperioder och inkomster, jämfört med en person som inte alls omfattas av kvalificeringsvillkor. I det senare fallet behöver Försäkringskassan inte lägga någon tid på att utreda och bedöma om kvalificeringsvillkoret är uppfyllt. Även för den enskilde kommer det att vara skillnad på om hen omfattas av villkoret och uppfyller det jämfört med om hen överhuvudtaget inte alls omfattas av villkoret. Den enskilde kan behöva vänta på sin ersättning under tiden Försäkringskassan t.ex. skickar en förfrågan till annat EU-land och väntar på svar."

Av kommitténs direktiv framgår det att förslagen ska vara lätta att administrera för de myndigheter som ska tillämpa de föreslagna reglerna. Försäkringskassan menar att kommitténs förslag om vilka som ska omfattas av kvalificeringsvillkor kommer att innebära en stor administrativ börda både för Försäkringskassan och institutioner i

andra EU/EES-länder. Det kan också bli fråga om längre handläggningstider, i avvaktan på svar från ett annat EU/EES-land om fullgjorda bosättningsperioder.

Försäkringskassan anser att kommittén inte i tillräcklig omfattning har analyserat vilka konsekvenser det får att låta EU/EES-medborgare omfattas av kvalificeringsvillkoren samtidigt som dessa personer ändå i regel kommer att uppfylla kraven på bosättning genom förordning 883/2004. Vi menar att kommitténs förslag i och för sig träffar den målgrupp som pekas ut i utredningsdirektivet (nyanlända och icke-medborgare som redan bor i Sverige) men att det valda alternativet, som innebär att även medborgare i Sverige, EU/EES och Schweiz kommer att omfattas av kvalificering, kommer att kräva omfattande resurser och driva stora administrativa kostnader. Enligt Försäkringskassans bedömning skulle antalet personer som omfattas av kvalificeringsvillkor kunna minska rejält om man hade valt att avgränsa gruppen på ett annat sätt. Ett alternativ som kommittén själv övervägt, men valt bort utan närmare motivering, är att begränsa gruppen till de som reser in från tredje land och bosätter sig i Sverige. Genom en sådan lösning undviker man direkt diskriminering samtidigt som EU/EES-medborgare i flertalet fall inte kommer att omfattas av kvalificeringsvillkoren.

Sammanfattningsvis anser Försäkringskassan att kommitténs förslag innebär att ett mycket stort antal personer behöver utredas och bedömas för att ta reda på om de kvalificerar sig till de utpekade bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Försäkringskassan bedömer att avgränsningen i och för sig träffar även den grupp som utredningsdirektivet pekat ut, men anser att de höga administrativa kostnaderna för hanteringen behöver vägas mot "nyttan" med förslaget.

Försäkringskassan noterar även att kommittén inte har uppmärksammat att EU/EES-medborgare som flyttar från ett annat EU/EES-land och bosätter sig i Sverige kommer att behöva uppfylla kvalificeringsvillkor för de utpekade bosättningsbaserade förmånerna men att motsvarande inte gäller en unionsmedborgare som bor i ett annat EU-land och arbetar i Sverige. Detta eftersom förordning 883/2004, i det senare fallet, ger EU/EES-medborgaren rätt till samtliga förmåner som omfattas av förordning 883/2004 från Sverige (arbetslandet), då bosättningskravet inte kan upprätthållas, och de föreslagna bestämmelserna om kvalifikationstid endast är tillämplig på de som bosätter sig i Sverige.

6.4.5 Bosättningstid som kvalificeringsvillkor

Kommittén föreslår att bosättningstiden ska vara minst 5 år, under en ramtid under 15 år, för att en person ska kunna få vissa bosättningsbaserade förmåner. Ramtiden om 15 år medför att Försäkringskassan kan komma att behöva lagra uppgifter under relativt lång tid, eller inhämta uppgifter från andra myndigheter som hänför sig upp till 15 år tillbaka i tiden. I betänkandet saknas analys och bedömning av om det finns bestämmelser om gallring eller andra arkivbestämmelser som innebär att det kan bli svårt att inhämta information.

Kommittén föreslår inga ändringar i möjligheten att fatta interimistiska beslut enligt 112 kap. 2 § SFB. Försäkringskassan uppfattar det därför som att det är möjligt att fatta sådana interimistiska beslut under tiden det utreds om en person har kvalificerat sig enligt kommitténs förslag, under förutsättning att förutsättningarna i 112 kap. 2 § SFB är uppfyllda.

Sjukersättning och aktivitetsersättning

Det generella kvalificeringskravet föreslås gälla parallellt med de förmånsspecifika reglerna. I 35 kap. SFB regleras redan idag ett slags bosättningskrav (se 35 kap. 3 och 6 §§ SFB) för sjukersättning och aktivitetsersättning på garantinivå. Eftersom det generella kvalificeringskravet om fem års bosättningstid som föreslås är strängare än det förmånsspecifika krav om tre års försäkringstid i 35 kap. 3 § SFB, kommer kravet i

35 kap. mer eller mindre sätts ur spel. Kommittén har inte närmare analyserat konsekvenserna av det, eller förhållandet mellan de föreslagna ändringarna i 5 kap. SFB och de redan gällande reglerna om bosättning i 35 kap. SFB. Exempelvis bör det förtydligas om den föreslagna undantagsregeln i 5 kap. 19 § SFB bör tolkas som att den omfattar samma undantagssituationer från kravet på minst tre års försäkringstid som idag finns i 35 kap. SFB.

Kommittén har inte heller beaktat att vid beräkningen av den faktiska försäkringstiden för garantiersättning tar Försäkringskassan hänsyn till lagvalsreglerna i förordning 883/2004. Om en person på grund av sitt arbete har varit försäkrad för arbetsbaserade förmåner har personen även varit försäkrad för de bosättningsbaserade förmånerna oavsett om han eller hon faktiskt har bott i Sverige eller inte. Det betyder att svensk faktisk försäkringstid ska ges under den tid som arbetet pågår. Omvänt gäller att om en person har bott i Sverige, men arbetat i ett annat medlemsland, kan lagvalsreglerna innebära att personen inte omfattats av SFB:s regler om förmåner. I sådant fall ska bosättningstiden i Sverige inte ge försäkringstid för garantiersättning (se artiklarna 11–13 i förordning 883/2004). Detta innebär vidare att när en person har arbetsperioder i annan medlemsstat kan Försäkringskassan vid en bedömning av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning medräkna arbetsperioder för uppfyllande av kvalificeringsvillkoret.

Synnerliga skäl

Försäkringskassan instämmer i förslaget om att frågan om det föreligger synnerliga skäl ska prövas först efter ansökan. Försäkringskassan anser dock att det finns behov av vissa förtydliganden kring hur bestämmelsen ska tolkas. Om möjligt bör beskrivningen av vad som kan, och inte kan, utgöra synnerliga skäl fördjupas och förtydligas.

Det är oklart vad som avses med familj i sammanhanget, och hur ofta och regelbundet en person behöver vistas i Sverige för att det ska utgöra synnerliga skäl. I författningskommentaren nämns även att fast egendom i Sverige kan beaktas vid bedömningen. Det klargörs inte närmare om olika typer av fast egendom ska bedömas olika, exempelvis om det är skillnad på en enklare stuga eller ett boende som kan fungera som permanentboende.

Det är svårt för Försäkringskassan att utreda och kontrollera den enskildes uppgifter om flera av de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen. Vilka förutsättningar Försäkringskassan har för att utreda, verifiera och kontrollera uppgifter om de omständigheter som ska beaktas i bedömningen av om det finns synnerliga skäl behöver utvecklas.

6.4.6 Förkortning av kravet på bosättningstid genom inkomster

Försäkringskassan motsätter sig inte förslaget om att kravet på bosättningstid ska kunna förkortas genom inkomster, men motsätter sig den lydelse som kommittén föreslår. Om Försäkringskassan ska kunna tillämpa bestämmelsen behöver den föreslagna lagtexten och motiven förtydligas. Bestämmelsen är inte tillräckligt tydlig för att det ska vara möjligt att avgöra när inkomstvillkoret är uppfyllt. Av bestämmelsen framgår exempelvis inte om villkoret är uppfyllt när personen faktiskt har tjänat in beloppet, eller om det är när arbetsgivaren har registrerat löneuppgiften.

Det är först i författningskommentaren som det tydliggörs att en person som flyttar till Sverige inte kan tillgodoräkna sig tidigare uppfyllt inkomstvillkor utan att villkoret ska uppfyllas under den tid som bosättning i Sverige varar och närmast innan förmån lämnas. Det beskrivs även att förmånerna kan fortsätta lämnas även om inkomsterna minskar efter att inkomstvillkoret varit uppfyllt. Det bör framgå av författningstexten. Det vore även önskvärt att klargöra mer exakt vad som avses med "närmast innan förmån lämnas".

Att inkomsten ska vara underlag för slutlig skatt (11 d §) är inte unikt för arbete i Sverige. En person som bosätter sig i Sverige kan ha en skattepliktig inkomst från annat land, även tredje land, som kan ligga till grund för slutlig skatt i det landet. En person kan också tillgodoräkna sig inkomster som han eller hon har haft när han eller hon omfattats av ett annat medlemsstats lagstiftning enligt förordning 883/2004. Det framgår dock inte hur gamla dessa inkomster från andra EU/EES-länder kan vara för att de ska kunna tillgodoräknas. Av den föreslagna 5 kap. 11 c § andra stycket SFB framgår att för inkomstvillkoret gäller inte den ramtid som anges i 11 b § andra stycket SFB. Det behöver förtydligas hur det förhåller sig till att kommittén bl.a. på s. 213 anger att en person kan få tillgodoräkna sig inkomster från ett annat EU-land.

Vidare noterar Försäkringskassan att utformningen av 5 kap. 11 d § SFB skiljer sig från det som kommittén har uttryckt i övervägandena. I lagtexten anges i bestämmelsens punkt 2 att inkomstvillkoret ska bedömas med hänsyn tagen till den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som beslutet i punkt 1 avser. I övervägandena anges att eftersom inkomster från näringsverksamhet kan variera mellan olika år är det lämpligt att även kunna göra en sådan beräkning, som grundas i den genomsnittliga inkomsten enligt de senaste två årens beslut om slutlig skatt, men i detta fall delat med 24 (s. 210 f.). Beroende på vilken metod som används vid beräkningen, den som följer av punkt 2 eller den som följer av övervägandena, kommer olika inkomstår att läggas till grund för beräkningen. Det förefaller mer rimligt att det är inkomst enligt de senaste två årens beslut om slutlig skatt som ska beaktas, i linje med vad som anförs i övervägandena, och inte inkomster för tidigare år på så sätt som följer av lagtexten.

Försäkringskassan delar inte bedömningen att det är utvecklat i praxis hur tillämpningen av likställandeprincipen ska ske, eftersom det finns få avgöranden från EU-domstolen, i synnerhet gällande likställande av inkomster. Det är inte heller klart om detta är en fråga om enbart likställande eller om det också kan ses som sammanläggning, eller en kombination därav. Av preambeln till förordning 883/2004 (p. 10) framgår att principen om likställande inte bör inkräkta på sammanläggningsprincipen. Analysen av hur bestämmelserna kring förkortning av kravet på bosättningstid genom inkomst påverkas av förordning 883/2004 behöver därför fördjupas.

För att undvika risker för felaktiga utbetalningar är det av vikt att det finns förutsättningar för att kontrollera inkomstuppgifter även från andra länder inom EU/EES-området. Andra medlemsstater måste då kunna lämna tillförlitliga och verifierbara uppgifter till Försäkringskassan. I sammanhanget bör även beaktas att det kan variera hur snabbt andra medlemsstater svarar på Försäkringskassans förfrågningar och det finns idag svårigheter i att få vissa länder att överlämna inkomstuppgifter. Om svar dröjer kommer det påverka Försäkringskassans handläggningstider och det är sannolikt att det i vissa fall kommer att vara svårt att få del av de inkomstuppgifter som Försäkringskassan behöver för att fatta beslut.

För barnbidrag och flerbarnstillägg finns det idag inget ansökningsförfarande. Det innebär att en förälder som har fått beslut om att han eller hon inte får barnbidrag och/eller flerbarnstillägg eftersom han eller hon inte uppfyller kvalificeringsvillkoret inte kan ansöka om förmånen på nytt och därmed göra Försäkringskassan uppmärksam på att han eller hon anser att inkomstvillkoret är uppfyllt. Försäkringskassan har inte möjlighet att löpande kontrollera arbetsgivardeklarationer för samtliga personer som omfattas av kvalificeringsvillkoret för att bedöma om de har förkortat kvalificeringstiden genom inkomster. Det är en omfattande hantering, som dessutom avser en behandling av uppgifter om personer som inte behöver ha ett pågående anspråk på ersättning från Försäkringskassan.

Personer som berörs kan också ha inkomster som inte syns på arbetsgivardeklarationer, exempelvis personer som är egenföretagare eller personer med utländska

inkomster. En förutsättning för att det ska vara möjligt att hantera förslaget om förkortad kvalificeringstid genom inkomst är därför att införs en konstruktion i lagstiftningen som innebär att Försäkringskassan inte behöver göra sådana löpande kontroller för barnbidrag och flerbarnstillägg. Exempelvis kan en anmälningsplikt för den enskilde som bedömer att inkomstkravet är uppfyllt och anser sig ha rätt till barnbidrag (jmf. 15 kap. 14 § SFB) eller ett ansökningsförfarande för barnbidrag för den här gruppen lösa problemet. De rättsliga, tidsmässiga och kostnadmässiga förutsättningarna för ett sådant införande behöver utredas närmare.

Försäkringskassan noterar att förslagen, särskilt med beaktande av möjligheten att kvalificera sig på kortare tid genom inkomst, kommer att leda till att personer inom samma familj kan komma att kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner vid olika tidpunkter. Det saknas överväganden kring vilka konsekvenser det kan tänkas få för effekterna av regleringen. Exempelvis skulle förslagen kunna leda till att endast en förälder kvalificerar sig och därmed får ett helt barnbidrag.

Barn kommer att behöva kvalificera sig för att få assistansersättning. Barn har inte möjlighet att ha sådana inkomster som krävs för att kunna få en förkortad kvalificeringstid. Kommittén har inte analyserat vad det kan få för effekter på incitamenten för föräldrar att förkorta sin kvalificeringstid genom inkomster.

Nivåerna på inkomster för att förkorta bosättningstiden i förhållande till de förmåner som omfattas av kvalificeringsreglerna

Kommittén anger att sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning inte kan lämnas till personer som har haft inkomster som kan tillgodoräknas i det föreslagna inkomstvillkoret. Det är inte helt korrekt. Om en person arbetat i några månader nära i tid till att hen ansöker om sjuk- eller aktivitetsersättning, kommer hen med största sannolikhet inte att kunna tillgodoräkna sig dessa inkomster. Det eftersom inkomsterna inte kommer att ingå i den ramtid som ligger till grund för inkomstrelaterad ersättning. De personerna kommer därför endast ha rätt till garantiersättning.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.2.2 Gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft

Möjligheten att ändra ett beslut genom omprövning

Kommittén bedömer att den som har fått ett tidsobestämt beslut eller ett beslut som bara begränsas av tidsfrist i lag inte påverkas av övergångsregleringen. Den slutsatsen stämmer inte för omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. Om avsikten är att kvalificeringskravet inte ska beaktas vid en omprövning av dessa förmåner bör det framgå av författning eller av övergångsbestämmelserna.

Vid omprövning av rätten till omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning tar Försäkringskassan inte enbart ställning till om förutsättningarna enligt förmånskapitlen är uppfyllda. Försäkringskassan tar även ställning till om exempelvis den aktuella personen är bosatt i Sverige. Om det införs ett krav på kvalificering kommer sannolikt även det ses som en inledande förutsättning för rätt till förmån som ska prövas och bedömas vid en omprövning. Det innebär att om det finns anledning att ompröva förmånen, på grund av att det gått viss tid sedan den senaste prövningen eller för att förhållanden som påverkar rätten till förmånen har ändrats annat än tillfälligt, så kan en person förlora sin rätt till bidraget eller ersättningen till följd av kvalificeringsreglerna.

9.3 Ikraftträdande

Försäkringskassan motsätter sig det föreslagna ikraftträdandedatumet. Försäkringskassan behöver minst två år för att förbereda införandet av de föreslagna

ändringarna räknat från riksdagsbeslut. Tidpunkten för ikraftträdande är för kort utifrån de omfattande förändringar som reformen innebär för myndigheten. Förslagen i betänkandet innebär att Försäkringskassan behöver rekrytera och utbilda personal. Om inte tillräcklig tid för detta ges, kommer förslagen att leda till undanträngningseffekter på annan verksamhet.

Tiden för förberedelser inför införandet sammanfaller också med andra förslag på omfattande reformer som exempelvis administrativa sanktionsavgifter och eventuellt statligt huvudmannaskap för personlig assistans som i sin tur tar resurser i anspråk från Försäkringskassan.

Försäkringskassans IT-verksamhet är hårt belastad, och tillkommande behov av ny IT-utveckling innebär att myndigheten måste prioritera bland befintliga utvecklingsinitiativ. Det finns en risk att Försäkringskassan inte hinner utveckla IT-stöd till ikraftträdandet. Om inte tillräckligt med tid ges för en sådan utveckling kommer hanteringen av ärenden att behöva göras manuellt av handläggare, åtminstone under en övergångsperiod. En manuell hantering under en sådan övergångsperiod medför ännu längre handläggningstider, ökad risk för felhantering samt att det kräver ytterligare resurser i handläggningen.

9.4 Särskilda övergångsbestämmelser för den som är bosatt i Sverige vid ikraftträdandet

Försäkringskassan varken motsätter sig eller instämmer i de föreslagna övergångsbestämmelserna, men vill lyfta ett antal konsekvenser som är av intresse vid bedömningen av förslagets ändamålsenlighet och effektivitet. Försäkringskassan instämmer i kommitténs bedömning att det i den fortsatta lagstiftningsprocessen behöver övervägas om den administrativa bördan för såväl Försäkringskassan som övriga institutioner inom EU är så omfattande att barnbidraget och flerbarnstillägget bör undantas från övergångsregleringen.

9.4.2 Särskilt om vissa socialförsäkringsförmåner och om hantering av tidsbegränsade förmåner

Barnbidrag och flerbarnstillägg

Kommitténs slutsats om att Försäkringskassan tekniskt sett fattar nytt beslut om barnbidrag och flerbarnstillägg varje månad kan ifrågasättas. Försäkringskassan fattar i praktiken ett beslut om beviljande av barnbidrag, och inte ett beslut vid varje utbetalning. Det talar för att det är en förmån som beviljas tillsvidare. Besluten bör dock kunna ändras med stöd av 15 kap. 13 § SFB, vilket ger samma effekt som om nytt beslut fattas varje månad.

Övergångsbestämmelserna innebär att de personer som bosatt sig i Sverige från och med den 1/1 2022 till och med den 31/12 2026, det vill säga innan tidpunkten för ikraftträdandet, kommer att omfattas av kravet på kvalificering först den 1 januari 2029. Försäkringskassan instämmer i kommitténs bedömning att det i socialförsäkringsbalken saknas ändringsregler som ger stöd för att ändra gynnande beslut på grund av att ett nytt kvalificeringsvillkor införs. Det innebär att myndigheten som utgångspunkt inte kommer att kunna ändra eller dra in de förmånsbeslut som gäller tillsvidare. När det gäller förmånsbeslut som gäller för viss tid kommer Försäkringskassan efter den 1 januari 2029 att tillämpa de nya reglerna om kvalificering först när en beviljad period har löpt ut och rätten till förmånen ska provas på nytt.

De enda förmånerna som, enligt Försäkringskassans bedömning, kommer att kunna dras in vid ikraftträdandet är barnbidrag och flerbarnstillägg. Barnbidrag och flerbarnstillägg beviljas vid ett tillfälle och löper sedan på fram till dess att det finns skäl att ompröva beslutet. Då det finns möjlighet att ändra dessa beslut innebär övergångs-

bestämmelserna att Försäkringskassan kommer att behöva ta fram de personer som uppbär barnbidrag i januari 2029 och som har bosatt sig i Sverige under perioden 1/1 2022 – 31 dec 2026 ur systemen för att därefter bedöma om varje person har kvalificerat sig i enlighet med kommitténs förslag. Det kommer att innebära en kraftig ökning av behovet av handläggningsresurser för myndigheten. För vidare beskrivning av konsekvenserna av förslaget se avsnitt 10.9.1.

För övriga förmåner kommer istället bedömningen av kvalificering för de som träffas av övergångsbestämmelsen ske i samband med att de ansöker om ny period, ny förmån eller vid omprövning av tidigare beviljad förmån av andra skäl (se resonemang om omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning under avsnitt 9.3.2).

Övergångsbestämmelserna kommer att innebära ett stort antal förfrågningar om bosättningstider och inkomster till institutioner i andra EU-länder. Institutionerna är skyldiga att svara på Försäkringskassans förfrågningar. Det kommer att innebära en betydande administrativ börda för andra EU-institutioner och det kan också vara i strid med principen om lojalt samarbete. Det bör också noteras att det stora flertalet av de personer där en eller flera förfrågningar behöver skickas kommer att bedömas vara kvalificerade för förmåner i Sverige, utifrån att de har tidigare perioder av bosättning i andra EU-länder.

Ett stort antal av de personer som träffas av övergångsbestämmelsen kommer att ha hunnit bo i Sverige under fem år. För personer som kommer under senare år, som exempelvis under 2025 och 2026, kommer övergångsbestämmelserna innebära att de inte beviljas barnbidrag under ett till två år, för att därefter beviljas barnbidrag på nytt. Försäkringskassan styr inte heller över hur lång svarstiden från andra EU-institutioner är. Det kan innebära att handläggningstiderna förlängs. Det, tillsammans med det faktum att det rör sig om en stor mängd ärenden medför att det är möjligt att ett relativt stort antal personer som träffas av övergångsbestämmelserna kan komma att kvalificera sig under den tid som handläggningen av kvalificeringsreglerna pågår.

Om olika tidsbegränsningar av förmåner

Kommittén bedömer att beslutande myndigheter har möjlighet att anpassa tidsbegränsade beslut så att de upphör att gälla vid ikraftträdande av övergångsbestämmelserna. Försäkringskassan ifrågasätter att det finns rättsligt stöd för att tidsbegränsa besluten på detta sätt. Det är också oklart från vilken tidpunkt som kommittén anser att Försäkringskassan behöver börja tidsbegränsa beslut.

10 Konsekvenser av kommitténs förslag

10 9 Konsekvenser för statliga myndigheter

10.9.1 Konsekvenser för Försäkringskassan

Försäkringskassan har gjort en uppskattning av vilka kostnader myndigheten kommer att få om kommitténs förslag genomförs. Hur stora kostnaderna blir beror till stor del på hur många ärenden som behöver handläggas och hur lång handläggningstid varje ärende kräver. Då dessa faktorer har varit svåra att uppskatta är vår kostnadsuppskattning högst osäker.

Försäkringskassan har tidigare i remissvaret beskrivit att myndighetens handläggningsbörda, och därmed kostnader, kan bli mindre om förslaget om vilka som ska omfattas av kvalificeringsvillkor utformas på annat sätt. Detsamma gäller om förslaget om ett lagstadgat krav på laglig vistelse inte införs.

Laglig vistelse

Förslaget om att införa krav på laglig vistelse för att en person ska anses bosatt i socialförsäkringsbalkens mening kommer att innebära nya handläggningsmoment och därmed tillkommande kostnader. Försäkringskassan har i denna del inte kunnat uppskatta hur stora kostnaderna blir eftersom det finns för stor osäkerhet kring volymer och kring vilka utredningar som behöver göras. Det är exempelvis oklart hur ofta myndigheten kommer att behöva göra nya bedömningar av en persons uppehållsrätt, och vilka krav som ställs på hur underbyggd den bedömningen behöver vara. Istället för att uppskatta vilka kostnader som kravet på laglig vistelse skulle innebära för myndigheten har vi valt att beskriva vad kravet skulle kunna innebära för olika handläggningsmoment och vilka svårigheter de olika momenten för med sig.

Försäkringskassan kommer att ha kostnader för utredningar av uppehållsrätt och utökade kontroller av uppehållstillstånd. Den största kostnadsökningen kommer att avse bedömningen av personer med uppehållsrätt, inklusive bibehållen uppehållsrätt. Idag presumerar Försäkringskassan att EU/EES-medborgare har uppehållsrätt. Försäkringskassan gör således inte någon utredning av om det faktiskt finns en uppehållsrätt, förutom i två situationer som beskrivits i avsnitt 6.3.1. Som tidigare har nämnts är bedömningen av om en person har uppehållsrätt komplex, och Försäkringskassan kommer behöva begära in och verifiera underlag som styrker arbete, studier och medel för försörjning. Utredningar och bedömningar av uppehållsrätt kommer att behöva göras i alla ärenden som avser bosättningsbaserade förmåner. Eftersom uppehållsrätten är en ögonblicksbild av en persons nuvarande situationer går det inte att använda en tidigare bedömning av uppehållsrätten när en person gör en ny ansökan. Det kommer även att tillkomma kostnader för att utbilda medarbetare i bedömningar enligt utlänningslagen.

Införandet av kravet på laglig vistelse i 5 kap. 2 § SFB kommer också att innebära kostnader för att säkerställa att en person som ansöker om en av de utvalda bosättningsbaserade förmånerna har laglig vistelse för hela kvalifikationstiden vid bosättning. Vid dessa bedömningar kommer Försäkringskassan att behöva utreda laglig vistelse – bl.a. uppehållstillstånd och uppehållsrätt – för en retroaktiv period som kan ligga upp till 15 år tillbaka i tiden. Vid utredningar för att bedöma uppehållsrätt för retroaktiv tid kan det uppstå svårigheter i att kunna få fram underlag som styrker uppehållsrätt för den retroaktiva perioden.

När krav på laglig vistelse införs kommer Försäkringskassan behöva identifiera personer som ska prövas mot rekvisitet. Idag finns det sådana kontroller främst för att identifiera personer som behöver uppehållstillstånd, dvs tredjelandsmedborgare. Kretsen av personer som behöver utredas för laglig vistelse kommer att utökas. Detta är en faktor som kan påverka automatiseringsgraden inom förmånerna.

Kostnader för att tillämpa kvalificeringsvillkoret löpande

Förslaget om att införa kvalificeringsvillkor för vissa bosättningsbaserade förmåner innebär, såsom kommittén beskriver det, ett nytt moment i handläggningen av dessa ärendena. Kommittén har angett kostnaden för handläggningsresurser till cirka 8,4 miljoner kronor.

Enligt Försäkringskassans beräkningar och uppskattningar kommer det krävas 88 årsarbetskrafter, till en kostnad om cirka 74 miljoner kronor, för att under 2027 hantera ansökningar från personer som bosätter sig i Sverige från och med ikraftträdandet den 1 januari 2027. Från och med år 2028 och framöver kommer de nya reglerna att kräva 101 årsarbetskrafter per år, vilket motsvarar en kostnad om cirka 86 miljoner kronor per år.

Reformen kommer även kräva omfattande it-utveckling. Kommittén har angett Försäkringskassans initiala investeringskostnad till 250–500 miljoner kronor. Försäkringskassan bedömer att kostnaden för att utveckla det långsiktiga it-stödet, dvs för att anpassa it-stöden till det föreslagna regelverket, uppgår till ungefär 150 till 300 miljoner kronor.

Kostnader för att tillämpa övergångsbestämmelserna

När det gäller handläggning av barnbidrag och flerbarnstillägg enligt övergångsbestämmelserna har Försäkringskassan utgått från att myndigheten kommer att behöva utreda och bedöma cirka 100 000 vårdnadshavare (bidragsmottagare). Försäkringskassan har dessutom antagit att de personer som vid den första bedömningen inte uppfyller kvalificeringsvillkoret kommer att återkomma för ny utredning, bedömning och beslut under åren 2030–2031. Myndigheten bedömer därför att barnbidragsstocken kommer att generera cirka 124 000 ärenden (100 000 + 24 000) för utredning av kvalifikationstid.

Förutom ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg har vi bedömt att vi behöver hantera cirka 26 000 ärenden under övergångsperioden inklusive loopar, dvs när en person som har fått avslag ansöker igen. Det innebär att vi bedömer att vi totalt kommer att behöva hantera cirka 150 000 ärenden inom ramen för övergångsbestämmelserna, dvs för personer som var bosatta här redan innan ikraftträdandet. För att hantera dessa ärenden under åren 2028–2031 har vi uppskattat att det kommer att krävas totalt 233 årsarbetskrafter (47 år 2028, 124 år 2029, 31 år 2030 och 31 år 2031) till en total kostnad om cirka 200 miljoner kronor.

Kostnaden för att utveckla IT-stöd för övergångsbestämmelserna har vi bedömt kommer uppgå till cirka 4–6 miljoner kronor.

Övriga kostnader

Kommittén anser att de resurser som behövs för att se över och omförhandla bilaterala avtal om social trygghet ryms inom ordinarie anslag. Försäkringskassan vill påpeka att det är ett omfattande arbete att förhandla och skriva om avtalen samt även att det kommer att ta lång tid innan det kommer vara genomfört. Under den tiden kan Försäkringskassan ha problem med att tillämpa avtalen. Många avtal innehåller bestämmelser om likabehandling.

Utöver informationsinsatser riktade mot allmänheten kommer det finnas behov av att informera andra medlemsstater om ett ökat behov av informationsutbyte till följd av förslagen i betänkandet. Det behöver även informeras om att förslagen kan medföra att andra medlemsstater behöver betala ut förmåner under en längre tid.

Kommittén anger att det, till följd av kommitténs förslag, kan finnas skäl för en översyn av de bilaterala avtalen samt att befintliga bestämmelser i avtalen kan medföra att det är nödvändigt med särskilda överenskommelser, omförhandling eller andra anpassningar för att den nya lagstiftningen ska återspeglas i avtalet. Försäkringskassan styr inte över hur många och vilka avtal som kan behöva omförhandlas, och inte heller när sådana omförhandlingar skulle ske. Det beror på att det är regeringen som inleder sådana förfaranden.

Eftersom kommittén inte har tagit ställning till hur många av de bilaterala avtalen som behöver omförhandlas har Försäkringskassan, mot bakgrund av det som anges i utredningen, räknat med att 7 av 14 avtal behöver omförhandlas. Det innebär att kostnaderna till följd av avtalsförhandlingar uppskattas till cirka tre miljoner kronor för Försäkringskassan.

Försäkringskassan har uppskattat att kostnaderna för omförhandling av avtal kommer att infalla under åren 2027 och 2028, men fördelningen kan komma att ändras om avtalsförhandlingarna inträffar vid andra tidpunkter.

Totala förvaltningskostnader

Nedanstående tabeller visar vilka kostnader som Försäkringskassan har uppskattat att den föreslagna reformen kommer att medföra för myndigheten. Införandekostnader avser kostnader för att hantera övergångsbestämmelserna inklusive det IT-stöd som behövs för den handläggningen. Löpande kostnader avser de handläggningskostnader, kostnader för IT-stöd samt övriga kostnader som uppkommer för att hantera den löpande handläggningen av förslaget kvalificeringsvillkor.

Observera att vi, såsom angetts ovan, inte har beräknat några kostnader för förslaget att införa laglig vistelse. Vi har inte heller beräknat några kostnader för omprövning och processföring.

Tabell 1 visar kostnader inklusive IT-utveckling för 150 miljoner kronor. Tabell 2 visar kostnader inklusive IT-utveckling för 300 miljoner kronor.

Tabell 1

Tabell Förvaltningskostnader i miljontals kronor ¹⁾

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Införande	32	1	42	105	26	26	0	0
Avskrivningar och nedskrivningar	0	24	24	25	25	25	1	1
Räntor	0	2	3	2	2	1	1	1
S:a Införandekostnader	32	28	68	132	53	52	1	1
Handläggning	0	74	86	86	86	86	86	86
Övrigt	0	23	23	23	23	23	23	23
S:a Löpande kostnader	0	97	109	109	109	109	109	109
Total summa	32	124	177	241	161	161	110	110

¹⁾ 2024 års prisnivå. Kostnadsberäkningen omfattar inte kostnader för omprövning, processföring och för att utreda laglig vistelse.

Tabell 2

Tabell Förvaltningskostnader i miljontals kronor ¹⁾

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Införande	62	1	42	105	26	26	0	0
Avskrivningar och nedskrivningar	0	48	48	49	49	49	1	1
Räntor	0	5	5	5	3	2	2	2
S:a Införandekostnader	62	54	95	159	79	77	2	2
Handläggning	0	74	86	86	86	86	86	86
Övrigt	0	45	46	46	46	46	46	46
S:a Löpande kostnader	0	119	132	132	132	132	132	132
Total summa	62	173	227	290	210	209	134	134

¹⁾ 2024 års prisnivå. Kostnadsberäkningen omfattar inte kostnader för omprövning, processföring och för att utreda laglig vistelse.



10.10 Konsekvenser för enskilda

Försäkringskassan instämmer i kommitténs bedömning om att förslagen medför en risk för negativa konsekvenser för enskilda, exempelvis för barn, kvinnor, personer med funktionshinder och personer som är ekonomiskt utsatta. Förslagen kommer också att motverka exempelvis de jämställdhetspolitiska målen och de funktionshinderpolitiska målen. Precis som kommittén själva resonerar har förslaget beroenden till nuvarande regeringens arbete om att göra Sverige till en attraktiv arbetsdestination för högkvalificerad arbetskraft. I ett pågående regeringsuppdrag till flera myndigheter om att stärka samordning för att attrahera högkvalificerad internationell kompetens och utländsk arbetskraft har frågan lyfts kring hur detta lagförslag kan komma att påverka medföljande familjemedlemmars benägenhet att välja Sverige. Med utgångspunkten i att medföljande kommer sakna inkomst i samband med flytten till Sverige, och därför kommer behöva uppfylla kravet om bosättning för att kvalificera sig.

11. Författningskommentar

11.1 förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

11 a §

I författningskommentaren anges att med bosätter sig i Sverige avses att en person kommer från ett annat land och bosätter sig här. Samtidigt anges att med begreppet bosätta sig avses socialförsäkringsbalkens bosättningsbegrepp. Det kan uppstå situationer när en person blir bosatt i Sverige i den mening som avses i SFB utan att det direkt föranleds av en flytt. Det är möjligt att vistas i Sverige utan att vara bosatt här, exempelvis om vistelsen inledningsvis är avsedd att vara en kortare tid eller om personen är beviljad uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Det kan alltså finnas situationer där en person vid ett senare tillfälle än vid flytten blir bosatt i Sverige, på grund av att exempelvis grunden för uppehållstillståndet ändras. Det kan även uppstå motsvarande situationer för barn som är födda i Sverige, som aldrig flyttat till Sverige från ett annat land. Det behöver förtydligas om det med "bosätter sig i Sverige" enbart avses att en person faktiskt flyttar till Sverige, eller om avsikten är att bestämmelsen ska träffa den som blir bosatt i Sverige i den mening som avses i 5 kap. SFB.

I författningskommentaren anges att inkomstvillkoret ska uppfyllas under den tid som bosättningen i Sverige varar, närmast innan förmånen lämnas. Samtidigt anges att den som har uppfyllt inkomstvillkoret anses ha uppfyllt kvalificeringsvillkoret så länge bosättningen kvarstår. Försäkringskassan anser att det behöver förtydligas om inkomstvillkoret ska vara uppfyllt inom de närmaste sex månaderna innan en förmån lämnas, eller om det endast krävs att inkomstvillkoret är uppfyllt någon gång under den period där den enskilde varit bosatt i Sverige. Det behövs även ett förtydligande om hur Försäkringskassan ska hantera inkomster som den enskilde har haft i andra medlemsstater

1 Författningsförslag

5 kap. 11 a §

Försäkringskassan anser att lagstiftaren bör använda begreppet "kommer till" istället för "bosätter sig". Begreppet "bosätter sig" är inte definierat i lagtext. I 5 kap. socialförsäkringsbalken används genomgående begreppet "kommer till" för att beskriva den personkrets som kommittén menar ska omfattas av kvalificeringsvillkor. Kommitténs förklaring till varför man valt ett nytt begrepp är för att de som redan anses bosatta i Sverige men befinner sig i andra länder p.g.a. t.ex. studier inte ska omfattas av kvalificeringsvillkor när de flyttar tillbaka till Sverige. Den gruppen kommer dock i socialförsäkringsbalkens mening inte till Sverige, vilket framgår av 5 kap. 4 – 8 §§ SFB. Försäkringskassan bedömer enligt 5 kap. 2 § SFB egentligen hemvist här i landet för att

en person ska anses bosatt i Sverige förutsatt att personen, i de fall det är aktuellt, uppfyller de särskilda villkoren i 5 kap. 3 – 8 §§ SFB när personer kommer till Sverige. Detta görs inte för t.ex. en i Sverige bosatt person som lämnar landet för att studera i ett annat land och som enligt 5 kap. 7 § SFB fortfarande ska anses vara bosatt här så länge han eller hon genomgår en studiestödsberättigande utbildning. Försäkringskassan anser därför att "kommer till" är ett bättre begrepp att använda i de föreslagna bestämmelserna 5 kap. 11 a och 11 b §§ SFB. Detta också eftersom Försäkringskassan endast gör en bedömning av om personen är bosatt i Sverige. Den bedömningen säger inget om eventuell bosättning i annat land. Försäkringskassans bedömning behöver inte betyda att en person inte kan anses som bosatt i ett annat land, utan personen kan anses bosatt i det andra landet med stöd av t.ex. det landets nationella lagstiftning. Det skulle också kunna gälla för förordning 883/2004 och SFB eftersom bosättningsbedömningen inte är exakt densamma enligt de olika regelverken och för de förmåner som faller utanför SFB. Det kan även gälla vid en bedömning utifrån avtal om social trygghet.

I 5 kap. 11 a och 11 b §§ används uttrycket förmåner "lämnas". I socialförsäkringsbalken används ordet lämnas i ett flertal olika betydelser, t.ex. "har rätt till", "beräknas", "betalas ut", "ges ut" och "beviljas" (se prop. 2008/09:200 s. 1109)¹. Det behöver därför klargöras om "lämnas" i den föreslagna bestämmelsen syftar på att ersättning inte kan betalas ut eller på att det inte finns rätt till ersättning.

Om avsikten är att den enskilde inte ska ha rätt till förmånen innan kvalificeringsvillkoret är uppfyllt uppkommer frågan vad som gäller för förmåner som betalas ut månadsvis om villkoret uppfylls mitt i en månad. Exempelvis lämnas omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning från och med den månad som rätten till förmånen har uppkommit (se 22 kap. 8 § och 50 kap. 10 § SFB). Det behöver förtydligas om ersättning i sådana fall ska beviljas från den dag som kvalificeringskravet är uppfyllt eller om ersättning ska beviljas för hela månaden i enlighet med de förmånsspecifika reglerna, vilket innebär personen i fråga får ersättning även för de dagar i den månaden som kravet inte var uppfyllt.

I första punkten anges att föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå omfattas av kvalificeringsvillkor. Föräldrapenning på grundnivå kan lämnas både som en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad förmån. Det bör därför förtydligas att det är den bosättningsbaserade föräldrapenningen på grundnivå som avses.

Försäkringskassan anser att det är otydligt om kommittén föreslår ett eller två kvalificeringsvillkor. Av 5 kap. 11 a § framgår det att den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla *något* av de villkor som anges i 11 b §. Den formuleringen antyder att det verkar vara fråga om flera kvalificeringsvillkor. I den hänvisade bestämmelsen (11 b §) regleras dock enbart ett villkor, nämligen bosättningsvillkoret. I 11 c § föreslås ett inkomstvillkor. Det är dock otydligt om möjligheten att bli kvalificerad med hjälp av inkomst, trots att man inte har uppfyllt fem års bosättning, utgör ett eget kvalificeringsvillkor eller om det enbart är ett sätt att förkorta bosättningsvillkoret.

I vissa delar av betänkandet talas det om förslaget i termer av kvalificeringsvillkor i bestämd form singular (kvalificeringsvillkoret). Exempelvis resoneras det på sidan 194 kring vad "kvalificeringsvillkoret" innebär ur försäkringssynpunkt. Vidare anges det på sidan 213 att en person som bosätter sig i landet och som inte har tillräckligt med bosättningsstid som kan tillgodoräknas ändå kan uppfylla "kvalificeringsvillkoret" genom att tillgodoräkna sig inkomster. Liknande formuleringar används på sidan 314 där det anges att "kvalificeringsvillkoret" innebär ett krav på laglig bosättning under fem år för att vissa bosättningsbaserade förmåner ska kunna lämnas.

¹ Jmf. även HFD 2018 ref. 5



I andra delar av betänkandet talas det om förslaget i termer av kvalificeringsvillkor i bestämd form plural (kvalificeringsvillkoren). Exempelvis anges det på sidan 164 att om kvalificeringsvillkor ska gälla för assistansersättning, kan detta innebära att ett barn i egenskap av förmånsberättigad måste uppfylla "något av kvalificeringsvillkoren" för att få förmånen. Vidare anges det på sidan 319 att faktumet att "tillämpningen av kvalificeringsvillkoren" skjuts upp under två år ger personer möjlighet att anpassa sin situation efter den nya regleringen. Även i författningskommentaren till övergångsbestämmelserna (sidan 442 f) anges att "kvalificeringsvillkoren" inte ska tillämpas för vissa förmåner och att "de nya kvalificeringsvillkoren" inte ska påverka gängse bestämmelser och principer om bl.a. gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft.

5 kap. 11 b §

I 5 kap. 11 b § andra stycket anges att bosättningsvillkoret ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller. Eftersom det inte är möjligt att ansöka om barnbidrag behöver bestämmelsen anpassas för att vara möjlig att tillämpa även för barnbidrag.

Vissa förmåner, t.ex. föräldrapenning kan den enskilde ansöka om för tid såväl bakåt som framåt i tiden. Att knyta ramtiden till tidpunkten när ansökan ges in till Försäkringskassan kan därför medföra möjlighet att ansöka i efterhand för tid under vilken kvalificeringstiden inte är uppfylld.

Övergångsbestämmelser

I punkt 4 i 101 kap. 3 § ingår även de personer som har invalidpension motsvarande svensk sjuk- eller aktivitetsersättning som ger rätt till bostadstillägg. Det saknas en motivering kring varför dessa personer ska undantas. Om Försäkringskassan måste hantera ärenden olika beroende på om de har en svensk eller utländsk huvudförmån kan det resultera i att handläggningen blir kostsammare.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Ingrid Utne , avdelningscheferna Stefan Blom och Alexandra Wallin, stf. avdelningscheferna Julia Brundin, Ulrika Billtorp och Joakim Axelsson samt rättsliga experterna Camilla Mundt och Saga Henriksdotter, de senare som föredragande.

Nils Öberg

Camilla Mundt och Saga Henriksdotter