

Regeringskansliet  
(Socialdepartementet)  
103 33 Stockholm

## **Remiss: Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd (Ds 2017:11)**

### **Förslaget och dess bakgrund**

Barn som har förlorat en eller båda föräldrarna har enligt gällande regler (från 2013) rätt till en efterlevandepension, som består av barnpension och efterlevandestöd. Barnpensionen är inkomstgrundad och baserad på den avlidnes inkomster, medan efterlevandestödet är ett grundskydd och en utfyllnad till pensionen. Det gemensamma syftet är att tillförsäkra barnet en lägsta rimlig levnadsstandard. För det fall barnet och föräldern är bosatta i Sverige utgår efterlevandestöd från och med den månad när föräldern har avlidit utan att någon ansökan behöver göras. I så fall saknas en begränsning av den period som efterlevandestöd kan lämnas retroaktivt. Tiden mellan det att föräldern avled och Pensionsmyndigheten beslutar brukar vara högst 6 månader, varför de retroaktiva belopp som aktualiseras är låga. För det fall föräldern inte varit bosatt i Sverige eller är försvunnen och kan antas vara avliden krävs en ansökan. Efterlevandestöd får enligt gällande regler inte lämnas för längre tid tillbaka än två år före ansökningsmånaden (77 kap.16 § socialförsäkringsbalken). Arbetsgruppen föreslår att denna tidsfrist ska kortas ner till en månad.

Underhållstöd (17–19 kap. socialförsäkringsbalken) och efterlevandestöd har det gemensamma syftet att ge barn till särlevande och avlidna föräldrar ett likvärdigt grundskydd. Underhållsstödet ska ge barn en viss försörjning om en förälder som ska betala underhållsbidrag inte fullgör denna sin skyldighet. Ett motiv bakom förslaget till ändring av reglerna om efterlevandestöd till en månads retroaktivitet är att uppnå en större enhetlighet mellan de båda stödformerna, d.v.s. underhållsstöd och efterlevandestöd. Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar kan alltså lämnas för en månad före ansökningsmånaden (se s. 4 och 24 f.). Ett ytterligare motiv grundas på ekonomiska faktorer. Under de senaste åren har det nämligen skett en oförutsedd ”kraftig ökning” av antalet beviljade efterlevandestöd liksom en ökning av retroaktivt utbetalt efterlevandestöd (se s. 4 och även s. 29). Antalet barn med efterlevandestöd har ökat från 8.400 barn i december 2010 till 11.723 barn i december 2016.

Bakgrunden härtill är främst den stora inflyttningen av barn vars avlidna förälder eller föräldrar inte varit bosatta i Sverige, och som ansökt och beviljats efterlevandestöd. Uppgifter om den avlidna föräldern och efterlevande finns – av förklarliga skäl – inte registrerade i de svenska skatte- och pensionssystemen, vilket innebär att de efterlevande måste ansöka om efterlevandestöd. Arbetsgruppen som författat departementspromemorian konstaterar att i Sverige finns ett stort antal ensamkommande barn – fast prognoserna om antalet är svävande (se s. 13 ff.) – vilka kan komma att beviljas uppehållstillstånd under året och därmed även rätt att ansöka om efterlevandestöd. Att i dylika fall avgöra om kraven på efterlevandestöd enligt socialförsäkringsbalken är uppfyllda kan vara förenat med avsevärda svårigheter. I HFD 2013 ref. 59 bedömde domstolen vilka krav på utredning om släktskap och dödsfall som kan krävas när officiella dokument som motsvarar dödsfallsintyg och släktutredning inte är möjliga att få fram. Domstolen gjorde den bedömningen, att ett ensamkommande flyktingbarn hade rätt till efterlevandestöd, då det kunde antas att föräldrarna avlidit när de försvunnit under flykt från ett konflikthärjat område. En jämförelse gjordes med den situationen att en person försvunnit i samband med olyckor eller naturkatastrofer. Pensionsmyndigheten har ändrat sina rutiner för handläggning efter detta prejudikat (se s. 24).

Förslaget om restriktivare regler avseende retroaktivt utbetalt efterlevandestöd har – som ovan nämnts – en grund i ekonomiska kalkyler. Det är självklart att de barn som omfattas av de nya reglerna kommer att få mindre pengar jämfört med nuvarande reglering. Arbetsgruppen utesluter inte att det för en begränsad grupp av barn kan innebära ”minskad trygghet och minskad självständighet”, vilket dock ska vägas mot den omständigheten att barnen i avvaktan på efterlevandestöd har fått sin omsorg och försörjning ordnad via kommunens socialtjänst (se s. 37 f.). Juridiska fakultetsnämnden menar att det ytterst är en politisk fråga att bedöma om den föreslagna ändringen ska göras och fokuserar fortsatt på frågan om de barn som omfattas av förslaget kan anses bli diskriminerade.

### **Fråga om diskriminering**

Det svenska diskrimineringskyddet utgörs av ett flertal, samverkande, regelverk. Bestämmelser om förbud mot diskriminering återfinns bl.a. i regeringsformen (1974:152; 1 kap 2 §), i diskrimineringslagen (2008:567) samt i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), artikel 14. Dessutom är Sverige sedan 1990 folkrättsligt bundet att följa FN:s barnkonvention (SÖ 1990:20 och prop. 1989/90:107). 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).

Diskriminering kan enligt diskrimineringslagen antingen vara direkt eller indirekt. 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 (1 kap. 4 § 1 p. diskrimineringslagen.) 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. 487). Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt, men som kan komma att särskilt missgynna personer med bl.a. viss etnisk tillhörighet, såvida bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet inte har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § 2 p. diskrimineringslagen).

Arbetsgruppen har gjort bedömningen att förslaget om kortare retroaktivitet för ansökningar om efterlevandestöd *inte* ska anses utgöra direkt eller indirekt diskriminering. Detta då bestämmelsen inte tar sikte på etnisk tillhörighet, nationalitet eller ursprung hos den som ansöker om förmånen. Arbetsgruppen menar att effekterna av förslaget blir desamma oavsett vilken etnisk tillhörighet den sökanden har. I de fall en svensk medborgare flyttat utomlands och avlidit måste efterlevande barn som är bosatt i Sverige ansöka om barnpension och efterlevandestöd här, på samma sätt som t.ex. ett ensamkommande barn måste ansöka om barnpension och efterlevandestöd om hen har en förälder som avlidit i utlandet.

Fakultetsnämnden instämmer i arbetsgruppens bedömning att den grupp barn som omfattas av de nya reglerna *inte* kan anses vara diskriminerad enligt diskrimineringslagen. Frågan är då om förslaget kan anses strida mot barnkonventionens diskrimineringsförbud vilket, till skillnad från diskrimineringslagen, inte är knutet till vissa specifika diskrimineringsgrunder.

Genom barnkonventionen har Sverige åtagit sig att vidta åtgärder för att säkerställa att barn skyddas mot *alla* former av diskriminering. Barnrättskommittén har dock uttalat att principen om icke-diskriminering och samma rättigheter inte innebär att alla barn ska behandlas exakt lika, vissa barn kan till exempel behöva särskilt stöd. Det får antas att Barnrättskommitténs uttalande tar sikte på att staterna ska göra sitt bästa för att barn hamnar i en likvärdig situation.

Mot bakgrund av det ovan sagda blir, enligt fakultetsnämndens mening, själva *syftet* med efterlevandestödet avgörande för frågan om det föreliggande förslaget strider mot barnkonventionens icke-diskrimineringsprincip. Syftet med efterlevandestödet är, som ovan framgått, att trygga en lägsta rimlig levnadsstandard för barn. Det finns enligt Pensionsmyndigheten tre grupper av barn som omfattas av förslaget:

- 1) fall där den efterlevande är ett barn som är bosatt i Sverige men vars avlidne förälder inte var bosatt i Sverige vid dödsfallet
- 2) om anspråk på en efterlevandeförmån görs efter någon som har försvunnit och det kan antas att han eller hon har avlidit (2 § PFS 2011:6 omtryckt 2014:10), samt
- 3) om dödsfallet inträffat före den 1 november 2012 (p. 2 övergångsbestämmelserna till lagen 2012:599 om ändring i socialförsäkringsbalken).

Barn som omfattas av förslaget kan med nuvarande regler ansöka om att få pengar utbetalade i upp till två år tillbaka i tiden. Enligt arbetsgruppen är det grupp 1, som till övervägande del består av barn som inte är födda i Sverige utan bosatta här vid en senare tidpunkt, som står för den största ökningen av ansökningar om efterlevandestöd. Det får antas att ett barn som redan räknas som bosatt i Sverige då en förälders dödsfall inträffar

kan komma in med en ansökan om efterlevandestöd inom relativt kort tid från det att dödsfallet skett och därmed inte drabbas så hårt av förslaget's åtstramade regler.

Förslaget bör få störst konsekvenser för nyanlända barn vars förälder avlidit före det att barnet registrerats i Sverige som bosatt. För dessa barn kan den retroaktiva tvåårsperioden omfatta dels tid som barnet har spenderat i ett annat land före det hen kom till Sverige dels tid då barnet befunnit sig i en svensk asylprocess. Vad gäller den tid under den retroaktiva tvåårsperioden som ett nyanlänt barn eventuellt spenderat utanför Sveriges gräns är det svårt att hävda att Sverige haft ett rättsligt ansvar för barnet enligt barnkonventionen då barnet vanligen inte befunnit sig under svensk jurisdiktion under denna period. Vad gäller den tid barnet befunnit sig i en svensk asylprocess bör följande nämnas: Den genomsnittliga handläggningstiden för ett första besked i en asylprocess beräknas vara 14 månader för avgjorda ärenden för helåret 2017 (Verksamhets- och utgiftsprognos 2017-04-26, Migrationsverket). Först om barnet beviljas uppehållstillstånd kan en ansökan om efterlevandestöd lämnas in för behandling. Under den tid barnet befunnit sig i en svensk asylprocess har andra skyddssystem än efterlevandestödet triggats för att trygga barnets behov av en lägsta rimlig levnadsstandard. För dessa barn är sannolikheten därmed stor att samma tidsperiod kan komma att omfattas av såväl efterlevandestödet som andra skyddsåtgärder. I beaktande härav anser fakultetsnämnden att det svenska ansvaret att inte diskriminera barn som befinner sig under statens jurisdiktion varit uppfyllt även för dessa barn under den tid de befunnit sig i Sverige, om än med stöd av andra system.

Sammanfattningsvis instämmer fakultetsnämnden i arbetsgruppens slutsats att förslaget *inte* kan anses diskriminera en viss grupp av barn trots att det är tydligt att de barn som omfattas av förslaget kommer att få mindre pengar om regleringen ändras än vad som är fallet med nuvarande reglering.