

Arbetsmarknadsnämnden
Tjänsteskrivelse till Arbetsmarknadsnämnden

Datum:
2025-05-21

Diarienummer:
AMN-2025-00317

Handläggare:
Erika Sjöqvist

Remissvar över betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper, SOU 2025:53

Förslag till beslut

Arbetsmarknadsnämnden beslutar

1. **att** avge yttrande till Regeringskansliet enligt ärendets bilaga 1.

Ärendet

Uppsala kommun har fått remissen Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper, SOU 2025:53, att besvara senast den 15 augusti 2025. Betänkandet innehåller förslag på kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och för ekonomiskt bistånd. I Uppsala kommun ansvarar arbetsmarknadsnämnden för arbetsmarknadsinsatser, vuxenutbildning, ekonomiskt bistånd och mottagande av nyanlända. Det är utifrån dessa uppdrag som nämnden lämnar sitt yttrande.

Arbetsmarknadsförvaltningen avstyrker förslagen i betänkandet (bilaga 1). Förvaltningen menar att förslagen kommer att leda till ökade kostnader för kommunen och strider mot socialtjänstens uppdrag. Dessutom riskerar förslagen att försvåra arbetsmarknadsinträdet för de personer som påverkas och få stora konsekvenser för barn och andra sårbara grupper.

Beredning

Ärendet har beretts inom arbetsmarknadsförvaltningen. Att svara på remissen har inga konsekvenser utifrån perspektiven barn, jämställdhet och näringsliv.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 21 maj 2025
- Bilaga 1, Remissvar över betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper, SOU 2025:53

Arbetsmarknadsförvaltningen

Helena Clementson
Förvaltningsdirektör

Förvaltning eller nämnd eller enhet
Yttrande

Datum:
2025-05-21

Diarienummer:
AMN-2025-00317

Handläggare:
Erika Sjöqvist

Remissvar över betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper, SOU 2025:53

Uppsala kommun har ombetts att yttra sig över betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53). I Uppsala kommun ansvarar arbetsmarknadsnämnden för arbetsmarknadsinsatser, vuxenutbildning, ekonomiskt bistånd och mottagande av nyanlända. Det är utifrån dessa uppdrag som nämnden lämnar sitt yttrande.

En modell för kvalificering till socialförsäkringen m.m.

Arbetsmarknadsnämnden avstyrker förslaget på modell för kvalificering till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Nämnden delar utredningens bedömning att förslaget skulle medföra ökade kostnader för kommunen, både genom fler utbetalningar av ekonomiskt bistånd och en ökad ärendehandläggning.

Dessutom menar nämnden att reformen inte är förenlig med grundprincipen att ekonomiskt bistånd ska vara en tillfällig lösning på försörjningsproblem. Omkring 20 000 personer riskerar, enligt utredningen, att under fem års tid behöva ekonomiskt bistånd innan de kvalificerar sig för socialförsäkringsförmåner. Detta innebär i praktiken ett långvarigt biståndsberoende.

En modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd

Arbetsmarknadsnämnden avstyrker förslaget på modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd.

Arbetsmarknadsnämnden menar att modellen strider mot socialtjänstens uppdrag att främja enskildas ekonomiska och sociala trygghet, eftersom personer som omfattas riskerar att stå helt utan försörjning. För kommunerna skulle kvalificeringsvillkoret innebära en ökad arbetsbörda, bland annat i form av fler ansökningar om nödbistånd, längre handläggningstider och fler avslag och överklaganden. Till detta tillkommer kostnader för hantering av de sociala problem som riskerar att uppstå som en konsekvens av förslaget. Nämnden delar också utredningens bedömning att det finns en risk för ökat missnöje bland enskilda och en ökad risk för hot och våld mot handläggare inom socialtjänsten.

Arbetsmarknadsnämnden är oroad över konsekvenserna för de barn som skulle påverkas. Som utredningen konstaterar kan förslagen leda till ökad barnfattigdom, ökad ekonomisk utsatthet, försämrad psykisk hälsa, sämre skolresultat och fördröjd integration. Dessa konsekvenser kan i sin tur påverka barns framtida möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Nämnden menar därför att förslaget inte är förenligt med barnkonventionen, och att det går emot den nya socialtjänstlagens ambition att stärka barnrättsperspektivet.

Nämnden är också oroad över att förslagen ökar risken för att barn och ungdomar dras in i kriminalitet. Ett kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd skulle därmed försvåra för socialnämnden att utföra det brottsförebyggande uppdraget enligt den nya socialtjänstlagen, som särskilt gäller barn och unga.

Utredningen konstaterar att kvalificeringskravet skulle drabba vissa grupper extra hårt, såsom kvinnor från tredjeland, personer med funktionsnedsättning och personer som utsätts för våld i nära relation. Arbetsmarknadsnämnden menar därför att det skulle försvåra för kommunen att leva upp till socialtjänstens uppdrag att främja jämlika levnadsvillkor och jämställdhet.

Arbetsmarknadsnämnden ifrågasätter om förslaget verkligen skulle leda till att fler går från bidrag till arbete. Många av de som omfattas av kvalificeringsvillkoret står långt ifrån arbetsmarknaden eller är förhindrade att arbeta. Dessa personer är framför allt i behov av utbildning och stödjande insatser. I stället riskerar förslaget, genom ökad ekonomisk stress och försämrad tillgång till kommunens arbetsmarknadsinsatser, att göra etableringen på arbetsmarknaden ännu svårare. Därför förespråkar nämnden i stället åtgärder som stärker kommunens möjligheter att stödja invånarna till egenförsörjning.

Begränsning av ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning

Arbetsmarknadsnämnden avstyrker förslaget om begränsning av ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning. Nämnden menar att kompletterande bistånd i vissa fall är en förutsättning för att personer ska kunna genomföra etableringsprogrammet och få bästa möjliga förutsättningar att integrera sig i samhället. Det gäller särskilt om dessa personer inte längre är kvalificerade till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Arbetsmarknadsnämnden Uppsala

Pavlos Cavelier Bizas

Ordförande

Lotta von Wowern

Nämndsekreterare

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper

*Betänkande av Kommittén om
kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:53

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1243-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-1244-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 att ge en kommitté i uppdrag att se över kvalificeringen till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända och icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig. Kommittén ska föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd. Kommittén ska även lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp (dir 2023:149).

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas den 30 september 2024. Den 25 juli 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebar att kommitténs uppdrag förlängdes till den 30 april 2025 (dir. 2024:71).

Till kommittéordförande förordnades den 20 oktober 2023 lagmannen Göran Lundahl och den 20 november 2023 förordnades professorn Henrik Jordahl att vara ledamot i kommittén.

Kommittén har tagit namnet Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd (S 2023:12).

Som sakkunniga att biträda kommittén förordnade regeringen den 7 februari 2024 departementssekreterarna Mårten Berg, Sara Petersson och Naomi Zemack samt kansliråden Niclas Fogelström, Parthena Hantzaridou, Anna Wersäll och Hanna Zeland. Som experter att bistå i kommittén förordnade regeringen samma dag analytikern och filosofie doktorn Daniel Hallberg, juristen Emma Kindlund, verksamhetsutvecklarna Linda Nygren och Marie Olsson, utredaren Ulrica Runemar och rättsliga experten Viktoria Sjöberg.

Den 16 april 2024 entledigade regeringen Sara Petersson och Hanna Zeland. Samma dag förordnade regeringen

departementssekreterarna Evelina D'Arro och Rebecca Kaufmann att vara sakkunniga i kommittén. Den 2 maj 2024 entledigade regeringen Mårten Berg och förordnade samma dag departementssekreteraren Annika Stjernquist att vara sakkunnig i kommittén. Den 9 september 2024 entledigade regeringen Niclas Fogelström och förordnade samma dag ämnesrådet Christina Janzon att vara sakkunnig i kommittén. Den 4 december 2024 förordnade regeringen den kvalificerade handläggaren Camilo Ciceri Fernandez som expert i utredningen. Den 24 januari 2025 entledigades Anna Wersäll. Samma dag förordnades kanslirådet Linda Öman att vara sakkunnig i kommittén.

Den 30 november 2023 förordnade regeringen utredaren Carl Holmberg som huvudsekreterare i kommittén. Carl Holmberg entledigades från uppdraget den 31 augusti 2024. Områdeschefen Nina Stierna förordnades som huvudsekreterare från den 16 september 2024. Den 1 januari 2024 förordnades kanslirådet Johanna Evjen att vara sekreterare i utredningen. Hon entledigades den 31 januari 2025. Övriga sekreterare har förordnats enligt följande.

- Den 1 december 2023 juristen Maria Wetterholm
- Den 1 februari 2024 analytikern Tommy Lowén
- Den 26 februari 2024 departementssekreteraren Ulrika Andersson
- Den 4 november 2024 förvaltningsrättsfiskalen Emma Ahlm
- Den 1 december 2024 förvaltningsrättsfiskalen Sanna Wallberg Skarbro

Arbetet i kommittén har bedrivits i nära samarbete med experter och sakkunniga, som förtjänstfullt bistått med synpunkter och inspel. Det har rått stor samstämmighet i vissa frågor men inte i alla. De förslag och bedömningar som redovisas i betänkandet är kommitténs egna. Vi överlämnar härmed betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i april 2025

Göran Lundahl
Henrik Jordahl

Nina Stierna
Emma Ahlm
Ulrika Andersson
Johanna Evjen
Carl Holmberg
Tommy Lowén
Sanna Wallberg Skarbro
Maria Wetterholm

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	29
1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	33
2 Kommitténs uppdrag och arbete	37
2.1 Uppdraget.....	37
2.2 Kommitténs arbete	38
2.3 Betänkandets disposition.....	39
3 Reformbehovet och allmänna utgångspunkter.....	41
3.1 Behovet av en reform.....	41
3.2 Direktivens utgångspunkter för kvalificeringsmodellerna.....	42
3.3 Grupperna som ska omfattas av kvalificeringsmodellerna.....	43
3.4 Några utgångspunkter för kommitténs överväganden.....	44
4 Forskningsöversikt – tilldragningsfaktorer och incitament för arbete	47
4.1 Sociala förmåner som tilldragningsfaktor för migranter	48
4.1.1 Inledning	48
4.1.2 Välfärdsstaten som magnet	50
4.1.3 Intervjustudier om Sverige som destinationsland.....	53
4.1.4 Jämförelser mellan olika tilldragningsfaktorer	54
4.1.5 Slutsatser om tilldragningseffekter.....	55

4.2	Sociala förmåner och incitament för arbete	57
4.2.1	Bidrag och arbetsutbud.....	61
4.2.2	Empiriska studier	63
4.2.3	Slutsatser om sociala förmåner och incitament för arbete	70
5	Juridiska utgångspunkter och överväganden.....	73
5.1	Inledning	73
5.2	Förutsättningar för laglig bosättning och vistelse	74
5.2.1	Inledning.....	74
5.2.2	Svenska medborgares absoluta rätt	75
5.2.3	Rättsliga grunder för uppehållstillstånd.....	76
5.2.4	Upphållsrätt för unionsmedborgare och vissa tredjelandsmedborgare.....	83
5.2.5	Bosättnings- och vistelsebegreppen.....	86
5.3	Unionens likabehandlingsprincip	88
5.3.1	Inledning.....	89
5.3.2	Unionsmedborgares rätt till likabehandling.....	89
5.3.3	Tredjelandsmedborgares rätt till likabehandling	95
5.4	Social trygghet och socialt stöd inom Unionen	103
5.4.1	En viss rätt till social trygghet och socialt stöd...	104
5.4.2	Begreppen social trygghet och socialt stöd	104
5.4.3	Unionsrättens syfte: samordna, inte harmonisera.....	105
5.4.4	Samordning av de sociala trygghetssystemen.....	107
5.5	Folkrätt och svensk grundlag	114
5.5.1	De svenska grundlagarna och Europakonventionen	115
5.5.2	FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.....	116
5.5.3	Barnkonventionen.....	117
5.5.4	Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	123
5.5.5	Europarådets sociala stadga	125
5.5.6	Bilaterala avtal om social trygghet med tredjeländer	126

5.6	Svenskt medborgarskap som kvalificeringsvillkor	128
5.6.1	Det svenska medborgarskapet	128
5.6.2	Krav på rättssäkerheten och administrationen	129
5.6.3	Svenskt medborgarskap som kvalificeringsgrund för rätt till ekonomiskt bistånd.....	130
5.6.4	Svenskt medborgarskap som kvalificeringsgrund för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.....	132
6	En modell för kvalificering till socialförsäkringen m.m....	141
6.1	Inledning.....	141
6.2	Internationell utblick.....	142
6.2.1	Inledning	142
6.2.2	Finland	142
6.2.3	Norge	147
6.2.4	Danmark.....	148
6.2.5	Övriga länder inom EU och EES – exempel.....	151
6.3	Krav på laglig vistelse för att anses bosatt	154
6.3.1	Kravet på laglig vistelse behöver framgå av lagtexten	154
6.3.2	Handläggningen av kravet på laglig vistelse ska fortsätta som tidigare	156
6.4	Kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner.....	160
6.4.1	Inledning	160
6.4.2	Förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för ..	161
6.4.3	Bosättningsbaserade förmåner som kvalificeringsvillkor inte ska gälla för.....	169
6.4.4	Den som bosätter sig i Sverige ska omfattas av kvalificeringsvillkor	176
6.4.5	Bosättningsstid som kvalificeringsvillkor.....	187
6.4.6	Förkortning av kravet på bosättningsstid genom inkomster	197
6.4.7	Utbildning bör inte påverka kvalificeringen	215
6.5	Inget kvalificeringsvillkor för de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna	218
6.5.1	Inledning	218

6.5.2	Befintliga krav och villkor för förmåner	218
6.5.3	Kravet på likabehandling	220
6.5.4	En svårdefinierad grupp	220
6.5.5	Tilldragnings effekter	221
6.5.6	Incitament att snabbt komma i arbete	222
6.5.7	Minska risken för fusk och missbruk	222
6.5.8	Sammanfattande bedömning	225
6.6	Författningsteknisk lösning	226
7	En modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd	229
7.1	Inledning	229
7.2	Gällande rätt	230
7.2.1	Rätt till bistånd	230
7.2.2	Prövningen av rätten till bistånd	231
7.2.3	Kommunens yttersta ansvar	232
7.2.4	Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § SoL	233
7.2.5	Vilken kommun är ansvarig?	234
7.2.6	Särskilt om vissa utländska medborgare	235
7.2.7	Pågående lagstiftningsarbete	238
7.3	Internationell utblick	239
7.3.1	De nordiska länderna	239
7.3.2	De tyskspråkiga länderna	240
7.3.3	Beneluxländerna	241
7.3.4	Medelhavsländer	242
7.3.5	Baltstaterna och östra Europa	243
7.3.6	De brittiska öarna	244
7.3.7	Sammanfattning	245
7.4	Förslaget till kvalificeringsregel	246
7.4.1	Inledande utgångspunkter	246
7.4.2	Rätt till ekonomiskt bistånd för svenska medborgare och de som ska likabehandlas med svenska medborgare	247
7.4.3	Modellens utformning och omfattning	261
7.5	Informationsutbyte	281
7.6	Hushållsberäkningen av ekonomiskt bistånd	283

8	Begränsning av ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning	285
8.1	Inledning.....	285
8.2	Etableringsprogrammet och etableringsersättning.....	286
8.2.1	Etableringsprogrammet.....	287
8.2.2	Personkretsen	287
8.2.3	Tid i etableringsprogrammet	288
8.2.4	Etableringsersättning.....	290
8.3	Rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning.....	291
8.3.1	Personkretsen	291
8.3.2	Sammanfaller kvalificeringstiden för ekonomiskt bistånd med tiden för etableringsersättning?	293
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	297
9.1	Inledning.....	297
9.2	Juridiska utgångspunkter och överväganden.....	297
9.2.1	Hur beslut utformas i de aktuella förmånerna och vid ekonomiskt bistånd	297
9.2.2	Gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft.....	303
9.2.3	Sammanfattande utgångspunkter	310
9.3	Ikraftträdande	312
9.4	Särskilda övergångsbestämmelser för den som är bosatt i Sverige vid ikraftträdandet	313
9.4.1	Möjlighet att kvalificera sig genom framskjuten tillämpning för de som redan har bosatt sig	314
9.4.2	Särskilt om vissa socialförsäkringsförmåner och om hantering av tidsbegränsade förmåner	318
10	Konsekvenser av kommitténs förslag.....	321
10.1	Inledning.....	321
10.1.1	Författningskrav och kommittédirektiv	321
10.1.2	Utgångspunkter.....	324
10.1.3	Kapitlets disposition.....	325

10.2	Metod och dataunderlag för våra beräkningar	326
10.3	Reformen påverkar främst tredjelandsmedborgare, men även vissa EU/EES-medborgare.....	330
10.3.1	Hur påverkas svenska medborgare?	331
10.3.2	Hur påverkas nordiska medborgare och lagligen bosatta i andra nordiska länder?	332
10.3.3	Hur påverkas EU/EES-medborgare?	332
10.3.4	Hur påverkas tredjelandsmedborgare?	334
10.3.5	Sammanfattning	337
10.4	Konsekvenser för in- och utträde ur olika ersättningssystem.....	338
10.4.1	Flyktingar och alternativt skyddsbehövande	339
10.4.2	Kvotflyktingar	340
10.4.3	Uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd (massflyktsdirektivet)	341
10.4.4	Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmade omständigheter	342
10.4.5	Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder	343
10.4.6	Uppehållstillstånd på grund av arbete, näringsverksamhet och studier.....	344
10.5	Antal personer som påverkas av våra förslag	345
10.5.1	Antal och vilka personer som har bosatt sig i Sverige	346
10.5.2	Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner	346
10.5.3	Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd ...	349
10.5.4	Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoren för både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd.....	350
10.5.5	Antalet barn och vuxna som påverkas av reformen	352
10.5.6	Antal personer som påverkas vid ikraftträdandet och av övergångsbestämmelserna	353

10.6	Samhällsekonomiska konsekvenser	354
10.6.1	Konsekvenser för invandringen och Sveriges demografi.....	355
10.6.2	Konsekvenser för sysselsättningen.....	359
10.6.3	Konsekvenser för brottsligheten	363
10.6.4	Konsekvenser för integrationen	365
10.6.5	Övriga samhällsekonomiska konsekvenser	367
10.7	Finansiella konsekvenser för offentlig sektor	371
10.7.1	Finansiella konsekvenser utan hänsyn till beteendeförändringar.....	371
10.7.2	Hur ändras de finansiella konsekvenserna vid beteendeförändringar?.....	376
10.8	Konsekvenser för kommunerna.....	377
10.8.1	Finansiella konsekvenser för kommunerna	378
10.8.2	Bistånd vid akuta nödsituationer och kommunernas yttersta ansvar	383
10.8.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ...	385
10.8.4	Övriga konsekvenser.....	386
10.9	Konsekvenser för statliga myndigheter.....	388
10.9.1	Konsekvenser för Försäkringskassan.....	390
10.9.2	Konsekvenser för Pensionsmyndigheten.....	399
10.9.3	Konsekvenser för Skatteverket.....	401
10.9.4	Konsekvenser för Arbetsförmedlingen.....	402
10.9.5	Konsekvenser för övriga statliga myndigheter	404
10.10	Konsekvenser för enskilda	404
10.10.1	Ekonomiska konsekvenser.....	405
10.10.2	Konsekvenser för högkvalificerad arbetskraft	412
10.10.3	Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning	414
10.10.4	Övriga konsekvenser.....	416
10.11	Konsekvenser för barn.....	420
10.12	Konsekvenser för företagen	423
10.13	Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna ...	425
10.14	Konsekvenser för felaktiga utbetalningar.....	426

10.15	Konsekvenser för jämställdheten	430
10.16	Konsekvenser för unionsåtaganden och andra internationella åtaganden	431
10.17	Övriga konsekvenser.....	432
11	Författningskommentar	435
11.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	435
11.2	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	444
	Särskilda yttranden	451
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:149.....	463
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:71.....	477

Sammanfattning

Vårt uppdrag och dess utgångspunkter

Vårt uppdrag har varit att analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken och till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Vi har vidare haft i uppdrag att föreslå modeller för sådan kvalificering. I direktiven pekas särskilt åtta bosättningsbaserade förmåner ut, som ska omfattas av kvalificeringsregler. Det handlar om föräldrapenning (på lägsta- och grundnivå), barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning. Därutöver har uppdraget omfattat att överväga och ta ställning till om övriga bosättnings- och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner bör bli föremål för kvalificering.

Vårt uppdrag har begränsats av att modellerna inte ska vara mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden. Utformningen av modellerna har också styrts av syftet med reformen – att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som tilldragningsfaktorer för migranter och att stärka nyanländas drivkrafter att snabbt komma i arbete och egen försörjning.

Uppdraget har innefattat att analysera och ta ställning till på vilket sätt icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd. Slutligen har vi också haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller begränsas för samma grupp.

Forskningsöversikt

Forskningen tyder på att välfärdsstatens generositet har en tilldragnings effekt på migranter, men att ersättningsnivåer i allmänhet har en svagare dragningskraft än faktorer som har en direkt personlig påverkan på de flesta av dem. Det kan handla om existerande nätverk, möjligheter till arbete eller möjligheten att få skyddsstatus och uppehållstillstånd. Välfärdsstaten tycks dock påverka sammansättningen av migranter på så sätt att generösa ersättningar attraherar människor med lägre utbildning och inkomster. Välfärdsstatens tilldragnings effekter samspelar således med annan politik, bland annat regler för uppehållstillstånd och asyl. Dessutom samspelar alla tilldragningsfaktorer med push-faktorer som krig och naturkatastrofer, vilka till sin natur är svåra att förutsäga.

Många människor som invandrar till Sverige från tredjeland har en svag ställning på arbetsmarknaden med låg sysselsättning och svårigheter att uppnå självförsörjning. Samtidigt visar forskningsresultat från Sverige och andra länder att högre ersättningsnivåer inom socialförsäkringar och ekonomiskt bistånd leder till att fler tar del av ersättningarna medan färre arbetar.

Hur socialförsäkringar påverkar de försäkrades arbetsutbud skiljer sig mellan olika förmåner. Föräldrapenning verkar hålla tillbaka mam-mornas – men inte pappornas – arbetsutbud under småbarnsåren. Därefter försvinner de skillnader i sysselsättning och inkomst som kortsiktigt uppstod på grund av föräldrapenningen. Bostadsbidrag förefaller ha en tydlig negativ effekt på arbetsutbudet, speciellt bland kvinnor med svagare ställning på arbetsmarknaden. Däremot har barnbidraget ytterst små om ens några effekter på föräldrarnas arbetsutbud. Inte heller sjuk- och aktivitetsersättning förefaller påverka arbetsutbudet hos dem som får dessa ersättningar. Ekonomiskt bistånd har i många fall starkare negativa effekter på människors arbetsutbud genom att det lönar sig relativt dåligt för den som har försörjningsstöd att öka sina förvärvsinkomster.

Av särskild relevans för vårt uppdrag är de studier av sänkta konstantbidrag till flyktingar i Danmark som visat på positiva sysselsättningseffekter upp till fyra år efter en sådan sänkning. Därefter upphörde effekten och arbetsutbudet jämnades ut mellan flyktingar som utsattes för sänkningen och flyktingar som inte utsattes på grund av att de invandrat precis innan sänkningen infördes.

Bidragssänkningen fick samtidigt flera negativa effekter för flyktingarna själva, deras barn och utomstående, bland annat i form av fattigdom och ökad kriminalitet.

Rättsliga utgångspunkter

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. För EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare gäller olika regelverk och förutsättningar för vistelsen här i landet. Den unionsrättsliga principen om likabehandling innebär att den rättsliga grund som såväl tredjelandsmedborgare som unionsmedborgare har för att vistas och bo i Sverige styr i vilken mån de måste likabehandlas med svenska medborgare. Unionsrätten tillåter dock Sverige att fritt utforma sin lagstiftning avseende ekonomiskt bistånd och socialförsäkring, så länge likabehandlingsprincipen respekteras. Det krävs inte heller ytterligare reglering för att säkerställa att den som rör sig på den inre marknaden får tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner.

Vidare utgör vare sig FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, barnkonventionen, funktionshinderkonventionen eller Europarådets sociala stadga hinder mot svensk lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd. Detsamma gäller regeringsformen, annan grundlag och Europakonventionen. Inte heller Sveriges bilaterala avtal med länder utanför EU/EES utgör ett hinder mot sådan lagstiftning.

Laglig vistelse som krav för bosättning i socialförsäkringens mening

Kravet på laglig vistelse har genom socialförsäkringsbalkens bosättningsbegrepp ett nära samband med den typ av kvalificeringsregler vi haft i uppgift att föreslå. En utgångspunkt i våra direktiv har också varit att kvalificering till socialförsäkringsförmånerna ska utgå från permanent och laglig vistelse i Sverige. Vi föreslår att det tydligt ska framgå av socialförsäkringsbalken att en person måste visas här i landet lagligen för att anses som bosatt i socialförsäkringsbalkens mening. Det är en kodifiering av hur bestämmelserna i stora delar redan tillämpas. Det krävs enligt vår bedömning inte ytterligare för-

fattningsändringar för att myndigheterna ska kunna handlägga det uppställda kravet på laglig vistelse.

En kvalificeringsmodell för vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner

I utformandet av en kvalificeringsmodell för de bosättningsbaserade förmånerna har utgångspunkten enligt våra direktiv varit att kvalificering ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Vi har också haft i uppdrag att utreda svenskt medborgarskap eller medborgarskap i annan EU/EES-stat som möjlig grund för kvalificering.

Vi bedömer att svenskt medborgarskap inte bör användas som kvalificeringsvillkor för att få socialförsäkringsförmåner. Utifrån Sveriges internationella åtaganden ska så många grupper, även tredjelandsmedborgare, likabehandlas med svenska medborgare att ett krav på medborgarskap med stor sannolikhet inte uppfyller syftet med reformen – att minska tilldragningseffekterna till Sverige och öka incitamenten för arbete. Att så många grupper måste likabehandlas innebär också enligt vår bedömning att regelverket inte kan utformas på ett sätt som är tillräckligt transparent, förutsebart och lätt att administrera för att uppfylla kraven på en rättssäker lagstiftning.

Vi har i stället valt att definiera den personkrets som ska träffas av kvalificeringsregler för socialförsäkringsförmåner genom att de befinner sig i en så kallad gränsöverskridande situation. Vi föreslår att den som bosätter sig i Sverige ska vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under en tid om fem år, innan de förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor får lämnas (bosättningsvillkoret). Bosättningsvillkoret ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller.

Vi föreslår dock att tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret ska kunna förkortas genom att den försäkrade uppfyller ett inkomstvillkor. Inkomstvillkoret kan uppfyllas genom att den försäkrade har en inkomst av förvärvsarbete som uppgår till antingen 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd eller 0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna. Vi bedömer att arbetsgivardeklarationer från Skatteverket huvudsakligen kan ligga till grund för beräkningen av inkomst på grund

av tjänst. När det gäller personer med inkomst av näringsverksamhet ska det finnas två alternativ varav det alternativ som ger den högsta inkomsten ska tillämpas; antingen den inkomst av förvärvsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt eller den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som det senaste beslutet om slutlig skatt avser. Storleken på inkomsten av förvärvsarbete ska beräknas till en tolfedel av dessa inkomster.

Genom inkomstvillkorets olika nivåer kommer dels högkvalificerad arbetskraft i de allra flesta fall att kvalificera sig till de omfattade socialförsäkringsförmånerna efter sex månaders bosättning i Sverige, dels kommer personer som kommer till Sverige att kunna förkorta kvalificeringstiden genom sådana arbeten som de flesta i denna grupp har möjlighet att få utan tidigare etablering på arbetsmarknaden i Sverige.

Kvalificeringsvillkoren gäller för den som bosätter sig i Sverige, oavsett vilket land flytten sker ifrån och oavsett vilket medborgarskap personen har. Utifrån den samordning av socialförsäkringsförmåner som ska ske enligt EU-rätten, där den som rör sig inom EU och EES får tillgodoräkna sig bosättningsperioder och inkomster från annat EU/EES-land, kommer reglerna i praktiken främst att bli aktuella för personer som kommer till Sverige från tredjeland.

Det kan dock i den praktiska tillämpningen uppstå situationer där det får anses oskäligt att upprätthålla bosättningsvillkoret. Vi föreslår därför att den handläggande myndigheten efter ansökan får lämna förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor, även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt. För detta ska synnerliga skäl krävas, vilket innebär att prövningen ska utgå ifrån omständigheterna i det enskilda fallet och att tillämpningen kommer att vara restriktiv. De situationer som avses är sådana där det finns en sedan tidigare starkt etablerad anknytning till Sverige men bosättningen utomlands har skett på ett sådant sätt att bosättningsvillkoret inte uppfylls.

Vårt uppdrag har varit att inkludera de åtta förmåner som pekas ut i våra direktiv i kvalificeringsmodellen. Kvalificeringsvillkoren kommer således att omfatta föräldrapenning på grundnivå och lägstannivå, barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), omvårdnadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, merkostnadsersättning, assistansersättning, bostadsbidrag och bostadstillägg. Vi har även valt att inkludera äldreförsörjningsstöd bland

de förmåner som ska omfattas av kvalificeringsvillkor. Äldreförsörjningsstödet har stora likheter med ekonomiskt bistånd, kommer i hög grad äldre tredjelandsmedborgare till godo och kan med sina relativt höga belopp antas ha en viss tilldragningsseffekt. Äldreförsörjningsstödet samspelar också med till exempel bostadsbidrag och bostadstillägg och kommer att kompensera för dessa två förmåner om kvalificeringsvillkor inte införs för förmånen.

Däremot har vi bedömt att övriga bosättningsbaserade förmåner inte bör omfattas av de kvalificeringsregler vi föreslår. En stor del av dem är inte aktuella för personer som bosätter sig i Sverige utan tidigare anknytning hit. De lämnas också ofta i så särskilda situationer att syftet med kvalificeringsreglerna – att minska tilldragningsseffekterna och att öka incitamentet till arbete – inte uppnås. Vi har inte heller inkluderat de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna i kvalificeringsmodellen. Unionsrättens långtgående krav på likabehandling av arbetstagare innebär att det rättsliga utrymmet för detta är begränsat. Dessutom utgör arbetsbaserade förmåner sannolikt en svag tilldragningsfaktor och reducerar inte heller drivkrafterna att arbeta. Om något kommer arbetsbaserade förmåner att dra till sig människor som kommer till Sverige för att arbeta, inklusive högkvalificerad arbetskraft.

En kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd

I den del av vårt uppdrag som gäller att föreslå en kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd har utgångspunkten enligt våra direktiv varit att kvalificering ska ske automatiskt för dem som blir svenska medborgare. Därutöver nämner direktiven eget arbete samt permanent och laglig bosättning i Sverige som möjliga kvalificeringsgrunder.

Vi bedömer att svenskt medborgarskap kan användas som kvalificeringsvillkor till ekonomiskt bistånd. Den unionsrättsliga likabehandlingsprincipen kan respekteras genom en uppräkningslista av de personer som ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare. Dessa är inte alls lika många som när det gäller socialförsäkringsförmåner, vilket gör gruppen enkel att definiera och möjliggör en rättssäker utformning utan att medföra en oproportionerligt betungande administration för socialnämnderna.

Vi föreslår således att endast den som är svensk medborgare ska ha rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt enligt socialtjänstlagen. Den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare, den som har permanent uppehållsrätt samt familjemedlemmar till dessa två grupper ska behandlas lika med svenska medborgare. Det samma gäller den som har beviljats internationellt skydd och den som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet samt familjemedlemmar till dessa två grupper. Även den som har ställning som varaktigt bosatt ska behandlas lika med svenska medborgare. Nordiska medborgares rätt till likabehandling framgår redan av svensk lag.

För den som inte är svensk medborgare, och inte heller ska behandlas lika med svenska medborgare, föreslår vi att rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt enligt socialtjänstlagen finns tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott. Kortare vistelse utanför Sverige, upp till sex månader i följd och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden, ska inte anses vara avbrott i vistelsen.

Begränsning av rätten till ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning

Vi bedömer att de som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar samt de som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet utifrån Sveriges internationella åtaganden har rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under den tid de har etableringsersättning. För övriga grupper inom etableringsersättningens personkrets innebär vårt förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen att det inte finns någon rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning.

Övergångs- och ikraftträdandebestämmelser

I vårt uppdrag ligger också att utforma en övergångsreglering för de icke-medborgare som redan bosatt sig i Sverige. Vår utgångspunkt är att den grupp som övergångsregleringen är tänkt att träffa är samma grupp som avses för kvalificeringsreglerna i stort, det vill säga främst tredjelandsmedborgare som redan har bosatt sig i Sverige. Enligt våra direktiv är utgångspunkten att övergångsregleringen ska ge ökade incitament att komma i arbete. Övergångsregleringen ska också utformas så att de som kommit hit får en skälig tidsfrist att nå upp till kriterierna och hänsyn ska tas till individens redan uppnådda etablering och möjlighet till integrering i Sverige.

Vi anser att det är en rimlig utgångspunkt att konstruera övergångsregleringen så att den i stora delar stämmer överens med de övriga kvalificeringsregler vi har föreslagit. Vi föreslår därför att de som har bosatt sig här under en tid av upp till fem år före ikraftträdandet av kvalificeringsreglerna, ska uppfylla samma femåriga bosättningsvillkor innan de kan få vissa socialförsäkringsförmåner. Dessa särskilda övergångsregler gäller för samma bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av kvalificeringsregler när någon bosätter sig här, med två undantag: äldre försörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer.

För ekonomiskt bistånd innebär övergångsregleringen ett motsvarande krav på fem års sammanhängande laglig vistelse för dem som vistats i Sverige under en tid av upp till fem år före ikraftträdandet.

För att de som redan kommit till Sverige och som redan i dag kan antas få del av förmånerna ska få ett skäligt rådrum att anpassa sig till den nya situationen, föreslår vi att de särskilda övergångsreglerna ska börja tillämpas två år efter huvudförslagen.

Vi föreslår ett ikraftträdande av bestämmelserna för dem som bosätter sig i Sverige den 1 januari 2027. Det innebär att de särskilda övergångsreglerna ska tillämpas från och med den 1 januari 2029. Gruppen som formellt omfattas av övergångsregleringen är personer som kommit till Sverige från och med den 1 januari 2022. Personer som kommit till Sverige före den 1 januari 2024 kommer dock att ha uppfyllt bosättningsvillkoret och kravet på vistelse i Sverige innan villkoren ska börja tillämpas för dem, förutsatt att vistelsen varit laglig. Möjligheten att förkorta bosättningstiden för socialförsäkringsförmånerna genom att uppfylla ett inkomstvillkor gäller även

för gruppen som omfattas av de särskilda övergångsreglerna. Detsamma gäller möjligheten att ansöka om att få socialförsäkringsförmåner även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt.

Den särskilda övergångsregleringen gäller beslut som fattas efter att regleringen börjar tillämpas – den 1 januari 2029. På grund av gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft kan en förmån som inte är tidsbegränsad och som beviljats innan ikraftträdandet inte ändras med stöd av kvalificeringsreglerna. Detsamma gäller beslut som visserligen är tidsbegränsade, men som är fortsatt gällande när de särskilda övergångsbestämmelserna ska börja tillämpas. Vissa förmåner som formellt omfattas av kvalificeringsvillkor kommer alltså att lämnas även om det kravet inte är uppfyllt.

Konsekvenser av våra förslag

Reformen påverkar främst tredjelandsmedborgare, men även vissa EU/EES-medborgare

De kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som vi föreslår träffar huvudsakligen tredjelandsmedborgare. I praktiken kommer svenska medborgare, nordiska medborgare och EU/EES-medborgare oftast att ha tider av bosättning som de enligt unionsrätten får tillgodoräkna sig vid bedömningen av om de uppfyller dessa kvalificeringsvillkor.

Kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd träffar tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder och anknytning till andra än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Bland EU/EES-medborgarna är det främst personer med uppehållsrätt som arbetssökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva som i praktiken påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

De som träffas av både kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd är tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder eller anknytning till andra personer än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Även EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetssökande,

studerande eller icke-ekonomiskt aktiva kommer att träffas av båda villkoren.

För att ge en bild av reformens omfattning har vi gjort beräkningar av hur många personer som fått förmåner och bidrag under 2024 som inte skulle ha fått det om kvalificeringsvillkoren tillämpats det året. Vi uppskattar dessa till cirka 67 000 vuxna personer gällande de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som ingår i våra förslag. Detta skulle i sin tur ha påverkat 60 000 barn. När det gäller ekonomiskt bistånd uppskattar vi dem till 4 400 vuxna personer, vilket även skulle ha påverkat 3 200 barn. En del av dessa personer hade både bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd, men skulle inte haft rätt till något av det om våra förslag tillämpades 2024. Det gäller 2 700 vuxna och 2 800 barn. Om antalet personer som kommer att påverkas av våra förslag till kvalificeringsvillkor efter ikraftträdandet blir högre eller lägre kommer att bero på omfattningen av de närmaste årens invandring, främst från tredjeland.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Vi har bedömt att de kvalificeringsvillkor vi föreslår kommer att minska invandringen till Sverige av personer från tredjeland som inte kommer hit för att arbeta, med omkring 5–10 procent. Sysselsättningen i den grupp som träffas av kvalificeringsvillkoren förväntas öka med omkring 8–20 procentenheter. Reformen har även andra samhällsekonomiska konsekvenser. Bland dem som varken kommer att vara kvalificerade för socialförsäkringsförmåner eller för ekonomiskt bistånd kommer fler sannolikt att jobba svart och begå brott för att klara sin försörjning. Integrationen förväntas påverkas både positivt och negativt. Ökad sysselsättning förbättrar den ekonomiska integrationen medan ökad brottslighet försämrar den sociala och kulturella integrationen. Det integrationspolitiska målet om bättre utbildningsresultat bland personer med utländsk bakgrund blir också svårare att uppfylla.

Reformen förväntas minska risken för att personer felaktigt tar del av de socialförsäkringsförmåner som förslagen omfattar och av ekonomiskt bistånd. Detta beror på att kvalificeringsvillkoren kommer att fördröja tillgången till dessa förmåner och på sikt leder till

färre ärenden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Den risk för felaktiga utbetalningar som ändå uppstår på grund av våra förslag kommer av att oseriösa arbetsgivare kan lämna falska uppgifter i sina arbetsgivardeklarationer i syfte att kvalificera personer till socialförsäkringsförmåner. Företag skulle på detta sätt kunna användas som brottsverktyg och försättas i konkurs utan att skatter och avgifter betalas.

Vi bedömer att våra förslag påverkar balansen mellan civilsamhället och den offentliga sektorn. Reformen kommer att leda till att fler människor i Sverige kommer att sakna egen försörjning, samtidigt som de inte kan få något annat offentligt stöd än möjligen bistånd vid en akut nödsituation. Detta kommer sannolikt att öka efterfrågan på insatser från frivillig- och välgörenhetsorganisationer. Sådana organisationer får då ett ökat behov av resurser i form av obetalt arbete, donationer och offentligt stöd.

Finansiella konsekvenser för offentlig sektor

Reformen förväntas stärka statens finanser med 1,2 miljarder kronor per år från det att reformen får fullt genomslag år 2029. De största delarna av denna besparing kommer från minskade utbetalningar av barnbidrag, föräldrapenning och bostadsbidrag. Bland de statliga myndigheterna kommer de föreslagna kvalificeringsvillkoren framför allt påverka Försäkringskassan ekonomiskt. De statliga myndigheternas totala kostnadsökning förväntas bli som högst år 2029–2030 och uppgår då till 240 miljoner kronor per år.

Kommunsektorns finanser förväntas försvagas med 500 miljoner kronor per år från och med 2029. Beloppet inkluderar ökade administrationskostnader och ökade utbetalningar av ekonomiskt bistånd. I beräkningarna har vi utgått från att kommunernas ökade kostnader för personlig assistans kompenseras av staten genom höjda generella statsbidrag. I sammanhanget bör interaktionseffekter mellan socialförsäkringsförmånerna och det ekonomiska biståndet uppmärksammas. Sambandet mellan dessa delar av välfärdssystemet medför att en del hushåll som inte omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer att bli kompenserade genom biståndet för uteblivna socialförsäkringsförmåner, till exempel bostadsbidrag.

De finansiella effekterna är beräknade utan hänsyn till att individerna reagerar på nya regler genom att ändra sitt beteende. Därmed underskattas besparingarna för den offentliga sektorn, eftersom fler lär arbeta och betala inkomstskatt när kvalificeringsvillkoren införs.

Övriga konsekvenser för offentlig sektor

Utöver de rent finansiella effekterna kommer reformen att medföra längre handläggningstider och svårare bedömningar för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i de ärenden som gäller förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor. Detta gäller särskilt i gränsöverskridande ärenden. Antalet omprövningar och överklaganden som myndigheterna behöver hantera kan också komma att öka. För de allmänna förvaltningsdomstolarna leder detta sannolikt till en marginell ökning av mål gällande socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. På sikt kommer reformen dock att leda till färre ansökningar om förmåner.

För Försäkringskassan kommer reformen att innebära en betydande it-utveckling, särskilt när det gäller barnbidrag och flerbarnstillägg.

Handläggningen i enlighet med övergångsreglerna kommer också att ta resurser i anspråk för Försäkringskassan. Särskilt i ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg där övergångsreglerna ska tillämpas riskerar handläggningen att bli administrativt svår och tidskrävande. Övergångsreglerna medför vidare risk för en stor tillströmning av nya ärenden hos Försäkringskassan, främst under 2029, men även under 2030 och 2031.

Pensionsmyndighetens administrativa åtgärder till följd av reformen blir väsentligt mindre eftersom endast två förmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten omfattas av våra förslag (bostadstillägg för pensionärer och äldre försörjningsstöd) och att vi föreslår att kvalificeringsvillkoren för dessa förmåner endast ska träffa dem som bosätter sig i Sverige efter att bestämmelserna trätt i kraft.

Vi bedömer att de föreslagna kvalificeringsreglerna inte inskränker det kommunala självstyret. För kommunerna kommer reformen, utöver de rent finansiella effekterna, att medföra längre handläggningstider för ärenden om ekonomiskt bistånd och ett behov av

ytterligare handläggare. Vidare har kommunerna fortsatt det yttersta ansvaret för dem som vistas där. Bland dem som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer fler i stället att ansöka om bistånd i akuta nödsituationer. Det gäller bland andra tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighets hinder. I förlängningen medför reformen en risk för att socialtjänsten ställs inför ökande problem relaterade till psykisk ohälsa, missbruk och utsatta barn.

Konsekvenser för enskilda

De föreslagna kvalificeringsreglerna förväntas minska cirka 60 000 personers disponibla inkomster med totalt en miljard kronor år 2029. Dessa beräkningar tar dock inte hänsyn till att reformen ger ökade incitament för arbete. För enskilda blir det både mer lönsamt att börja arbeta och att gå från deltid- till heltidsarbete. Fler förväntas därför börja arbeta och arbeta mer än tidigare.

Inkomstbortfallet rör främst barnfamiljer och beror i huvudsak på kvalificeringsvillkoren för de hushållsanknutna förmånerna barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Uppskattningsvis 60 000 barn kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och 3 200 barn av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Omkring 50 000 barn bor i hushåll som inte kommer att ha rätt till barnbidrag under kvalificeringstiden. Bland personer från tredjeland förväntas andelen som lever i ekonomisk utsatthet öka med två procentenheter och 2 000 fler barn kommer att bo i ekonomiskt utsatta familjer. Detta för med sig flera risker, bland annat för sämre hälsa, missbruk, brottslighet och olika former av exploatering. Studier från Danmark tyder också på att barnen i dessa familjer i allmänhet får försämrade framtidsutsikter genom att färre deltar i förskoleverksamhet, fler begår brott och skolresultaten försämras.

För dem som inte har kvalificerat sig till ekonomiskt bistånd, men står utan försörjning, kommer rätten till bistånd i en akut nödsituation att bedömas enligt 4 kap. 2 § SoL. Detta medför en stor osäkerhet för dessa personer, eftersom denna bestämmelse endast innebär en

möjlighet och inte en skyldighet för socialnämnderna att ge sådant bistånd.

Reformen förväntas påverka jämställdheten eftersom den innebär ett större bortfall av både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd bland kvinnor än bland män. Kvinnors disponibla inkomster minskar därmed mer än männens. Erfarenheter från Danmark tyder också på att det framför allt är män som kommer att arbeta mer till följd av reformen. Den ekonomiska utsattheten förväntas öka påtagligt bland kvinnor som kommer till Sverige från tredjeland.

Högkvalificerad arbetskraft från EU/EES-länder kommer genom den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkringsförmånerna i de allra flesta fall att uppfylla bosättningsvillkoret och få tillgång till de aktuella socialförsäkringsförmånerna från den dag de uppfyller övriga krav för förmånerna. Högkvalificerad arbetskraft från tredjeland kommer i de flesta fall att kvalificera sig för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner efter sex månaders arbete i Sverige. Vid sjukdom och arbetsskada kommer högkvalificerad arbetskraft genom de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna att ha samma skydd som idag. Vi bedömer att dessa personer väldigt sällan kommer att vara i behov av ekonomiskt bistånd, då de förväntas kunna försörja sig själva genom arbete.

Rätten till personlig assistans påverkas inte för personer med funktionsnedsättning. Däremot kan de som har svårt att arbeta till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning sakna möjlighet att genom arbete uppnå en snabbare kvalificering till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 5 kap. 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§, och närmast före 5 kap. 11 a, 11 b, 11 c och 11 d §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §¹

I detta kapitel finns bestämmelser om

- | | |
|---|---|
| – bosättning i Sverige i 2 och 3 §§, | |
| – särskilda personkategorier i 4–8 §§, | |
| – de bosättningsbaserade förmånerna i 9 och 10 §§, | |
| – socialförsäkringsskyddet i samband med inflyttning till Sverige i 11 och 12 §§, | – socialförsäkringsskyddet i samband med inflyttning till Sverige i 11–12 §§, |
| – förmåner vid utlandsvistelse i 13–16 §§, och | |
| – speciella försäkringssituationer i 17 och 18 §§. | – speciella försäkringssituationer i 17–19 §§. |

2 §

Vid tillämpning av bestämmelserna i denna balk ska, om inget annat särskilt anges, en person anses vara bosatt i Sverige om han

Vid tillämpning av bestämmelserna i denna balk ska, om inget annat särskilt anges, en person anses vara bosatt i Sverige om han

¹ Senaste lydelse 2019:646.

eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet.

eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet *och vistas här lagligen.*

Kvalificeringsvillkor för vissa förmåner

11 a §

Den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla något av de villkor som anges i 11 b § (kvalificeringsvillkor) för att följande förmåner ska få lämnas:

- 1. föräldrapenning på grundnivå och lägstಾನിവå, enligt 11 och 12 kap.,*
- 2. barnbidrag, inklusive flerbarnstillägg, enligt 15 och 16 kap.,*
- 3. omvårdnadsbidrag, enligt 22 kap.,*
- 4. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, enligt 33 och 35–37 kap.,*
- 5. merkostnadsersättning, enligt 50 kap.,*
- 6. assistansersättning, enligt 51 kap.,*
- 7. äldreförsörjningsstöd, enligt 74 kap.,*
- 8. bostadsbidrag, enligt 95–98 kap., och*
- 9. bostadstillägg, enligt 100–103 kap.*

Kvalificering genom bosättning

11 b §

Den som bosätter sig i Sverige ska vara försäkrad för bosättnings-

baserade förmåner under en tid om fem år innan förmåner som anges i 11 a § får lämnas (bosättningsvillkor).

Bosättningsvillkoret enligt första stycket ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller.

Snabbare kvalificering genom inkomst

11 c §

Tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret enligt 11 b § första stycket kan förkortas genom inkomst av förvärvsarbete (inkomstvillkor) som uppgår till:

1. 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd, eller

2. 0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna.

För inkomstvillkoret gäller inte den ramtid som anges i 11 b § andra stycket.

Beräkning av inkomst av näringsverksamhet

11 d §

För att bedöma om inkomstvillkoret som anges i 11 c § första stycket är uppfyllt för den som har inkomst av näringsverksamhet ska någon av följande inkomster användas:

1. den inkomst av förvärvsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt, eller

2. den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som beslutet i 1 avser.

Storleken på inkomsten av förvärvsarbete per månad ska beräknas till en tolfedel av den inkomst som följer av första stycket 1 eller 2. Det alternativ som ger den högsta inkomsten per månad ska användas.

19 §

Om det finns synnerliga skäl får, efter ansökan hos den handläggande myndigheten, en förmån som anges i 11 a § lämnas trots att den försäkrade inte uppfyller bosättningsvillkoret i 11 b §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Avseende förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg enligt 101 kap. 3 § p. 2–4 ska bestämmelserna i 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§ inte tillämpas avseende en person som har bosatt sig i Sverige före ikraftträdandet.

3. För den som har bosatt sig i Sverige efter den 31 december 2021 men före ikraftträdandet, och som ansöker om en förmån som anges i 5 kap. 11 a §, ska bestämmelserna i 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§ tillämpas första gången den 1 januari 2029. Detta gäller dock inte för de förmåner som anges i punkt 2.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)

dels att 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 1 d och 1 e §§, och närmast före 4 kap. 1 e § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §¹

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Endast den som är svensk medborgare har rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt.

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

1 d §

Vid tillämpningen av 1 § behandlas följande personer lika med svenska medborgare:

1. den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och som har

¹ Senaste lydelse 2021:159.

uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare,

2. den som har permanent uppehållsrätt,

3. den som har beviljats internationellt skydd,

4. den som har beviljats ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, och

5. den som har ställning som varaktigt bosatt.

Det som föreskrivs om personer som avses i första stycket p. 1–4 gäller även deras familjemedlemmar.

Kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd

1 e §

Den som inte är svensk medborgare, och inte heller ska behandlas lika med en svensk medborgare enligt 1 d §, har rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott.

Vid tillämpning av första stycket ska inte vistelse utanför Sverige under kortare tid än sex månader i följd, och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden, anses vara avbrott i vistelsen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. För den som vistats lagligen i Sverige från och med den 1 januari 2022 till och med ikraftträdandet, ska 1 e § tillämpas vid ansökan om ekonomiskt bistånd från och med den 1 januari 2029.
 3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för en ansökan om ekonomiskt bistånd som avser tiden före ikraftträdandet.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 (dir. 2023:149) att ge en kommitté i uppdrag att se över kvalificeringen till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd. Genom tilläggsdirektiv den 25 juli 2024 (dir. 2024:71) förlängdes utredningstiden till den 30 april 2025.

I uppdraget ingår att ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända samt icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig. Kommittén ska föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Syftet med modellen ska vara dels att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd kan fungera som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende.

Kommittén ska

- analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd,
- analysera och ta ställning till på vilket sätt icke-medborgare som redan bor i Sverige genom övergångsbestämmelser, med en skälig tidsfrist att nå upp till kriterierna och med hänsyn till individens redan uppnådda etablering och möjlighet till integrering i Sverige, ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd,

- föreslå en ny modell för successiv kvalificering till socialförsäkringsförmåner och för kvalificering till ekonomiskt bistånd som är förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden,
- analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I direktiven anges att avsikten med den nya modellen inte är att begränsa möjligheterna för medborgare i andra EU-länder, EES-länder, Schweiz eller nordiska länder att få svenska socialförsäkringsförmåner i situationer där samordning ska ske enligt EU-rätten eller den nordiska konventionen om social trygghet. Den fria rörligheten ska beaktas.

2.2 Kommitténs arbete

Kommitténs arbete inleddes november 2023 och har bedrivits på sedvanligt sätt i samråd med sakkunniga och experter. Expertgruppen har bestått av representanter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Härutöver har sakkunniga medverkat från Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet. Under utredningstiden har fem protokollförda sammanträden genomförts. Därutöver har kommittén löpande haft underhandskontakter med de sakkunniga och experterna.

Enligt kommittédirektiven ska kommittén samverka med pågående utredningar som berörs av förslagen. Kommittén har haft samråd med Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16) vid flera tillfällen och med utredningen Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05).

Kommittén har använt flera olika underlag för att bedöma och i förekommande fall beräkna konsekvenserna av de förslag som lämnas. Ett centralt analysmoment har varit att bedöma och beräkna de ekonomiska effekterna för olika grupper av individer med anledning av förslagen. I detta sammanhang har kommittén bland annat använt mikrosimuleringsmodellen FASIT vid Statistiska centralbyrån (SCB) och ett avkodat individdatamaterial från databasen Stativ vid SCB, som innehåller information om personer som immigrerat till Sverige. FASIT-modellen har även använts för att beräkna effekterna på de offentliga finanserna av kommitténs förslag. Kommittén har också använt officiell statistik från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Medlingsinstitutet, Migrationsverket, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån (SCB).

2.3 Betänkandets disposition

De författningsförslag kommittén lägger fram redovisas i kapitel 1. I kapitel 2 redovisas kommitténs uppdrag och arbete. I kapitel 3 beskrivs behovet av en reform som det framstår i kommitténs direktiv samt vissa utgångspunkter för arbetet. Kapitel 4 ger en översikt av forskningen om tilldragnings effekter och om incitament till arbete. I kapitel 5 redovisas de rättsliga utgångspunkter som vi har att förhålla oss till och som utgjort grunden för de förslag vi har lagt fram. I kapitel 6 redogörs för vår analys av och modell för kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner. I kapitel 7 redogörs för vår analys av och modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Kapitel 8 innehåller vår analys av förutsättningarna för hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas eller begränsas för nyanlända som får etableringsersättning. I kapitel 9 redovisas våra överväganden i fråga om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser samt för de regler som ska träffa den grupp som i direktivet beskrivs som icke-medborgare. Därefter analyseras konsekvenserna av förslagen i kapitel 10. Författningskommentaren finns i kapitel 11.

3 Reformbehovet och allmänna utgångspunkter

3.1 Behovet av en reform

Enligt våra direktiv är de nuvarande villkoren för att omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen alltför generösa för personer som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år. Den nuvarande ordningen innebär nämligen att dessa personer kan få tillgång till sådana förmåner i samma utsträckning som personer som bott här under lång tid. Enligt direktiven bör de nuvarande villkoren begränsas, eftersom de riskerar att urholka legitimiteten i socialförsäkringssystemet.

Enligt direktiven ska vi därför föreslå en modell för kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner för nyanlända som kommer till Sverige och för icke-medborgare som redan bor i Sverige. En motsvarande kvalificeringsmodell ska även föreslås för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Vi ska också analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd kan avskaffas eller begränsas för nyanlända som får etableringsersättning.

Syftet med modellerna ska vara att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter. Syftet är också att stärka drivkraften att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. Viljan att minska sådana tilldragningsfaktorer som kan knytas till socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd finns uttryckt i Tidöavtalet.

3.2 Direktivens utgångspunkter för kvalificeringsmodellerna

I direktiven pekar regeringen särskilt ut åtta bosättningsbaserade förmåner i socialförsäkringsbalken, SFB, som ska omfattas av särskilda kvalificeringsregler. De åtta utpekade förmånerna är föräldrapenning (på lägstanivå och grundnivå), barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning.

Utgångspunkten för analysen när det gäller en kvalificeringsmodell för de bosättningsbaserade förmånerna ska enligt direktiven vara att kvalificering ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Vi ska också utreda svenskt medborgarskap eller medborgarskap i annan EU/EES-stat som möjlig grund för kvalificering. Möjligheten att kvalificera sig ska vidare ske i takt med att man arbetar, betalar skatt och har permanent och laglig bosättning i Sverige.

Direktiven öppnar också för möjligheten att låta kvalificeringsreglerna omfatta även andra bosättningsbaserade förmåner än de åtta uppräknade samt arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner, där försäkringen i dag gäller från den första dagen av anställningstiden. När det gäller de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna anges inga utgångspunkter i direktiven, annat än att behovet av en sådan reglering till exempel skulle kunna vara att minska risken för fusk och missbruk.

Utgångspunkten för analysen när det gäller en kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd ska vara att kvalificering sker automatiskt för dem som blir svenska medborgare. Därutöver kan kvalificeringen baseras på eget arbete samt permanent och laglig bosättning i Sverige. Vi ska även, enligt direktiven, analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd kan avskaffas för nyanlända invandrare som får etableringsersättning.

En utgångspunkt i direktiven är också att modellerna för kvalificering till såväl socialförsäkringsförmåner som till ekonomiskt bistånd ska vara förenliga med EU-rätten och andra internationella åtaganden, men inte mer generösa än vad dessa regelverk kräver.

Modellerna ska således konstrueras utifrån den miniminivå som de internationella åtagandena kräver.

Enligt direktiven ska vi även beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft.

Slutligen är en utgångspunkt att kvalificeringsmodellerna ska vara möjliga att tillämpa och administrera på ett effektivt och rättssäkert sätt och att de ska ha hög legitimitet.

3.3 Grupperna som ska omfattas av kvalificeringsmodellerna

I direktiven pekas två grupper ut som ska omfattas av kvalificeringsmodellerna. Den första är nyanlända som kommer till Sverige. Den andra är icke-medborgare, som kommit till Sverige och som redan är bosatta här. Sådana icke-medborgare nämns i samband med behovet av övergångsbestämmelser.

Det framgår att avsikten med modellerna inte är att begränsa möjligheterna för medborgare i andra EU/EES-länder, Schweiz eller nordiska länder att få del av svenska socialförsäkringsförmåner i situationer då dessa ska samordnas enligt EU-rätten eller enligt den nordiska konventionen om social trygghet.

Som vi uppfattat direktiven är alltså den grupp som pekas ut för att omfattas av särskilda kvalificeringsregler så kallade tredjelandsmedborgare som är nyanlända. Med hänsyn till nyss nämnda avgränsning gentemot EU-medborgare med flera uppfattar vi att begreppet "icke-medborgare som redan är bosatta här" avser samma grupp men i ett senare skede av deras vistelse i Sverige.

I gruppen tredjelandsmedborgare som är nyanlända finns bland annat asylsökande och personer som söker eller har fått uppehållstillstånd för tillfälligt skydd enligt EU:s massflyktsdirektiv. Under den första tiden i Sverige omfattas dessa personer av ett särskilt mottagnings- och ersättningssystem, där de bland annat kan få ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. Den ersättningen omfattas inte av vårt uppdrag, som i stället tar sikte på tillgång till den del av välfärdssystemet som tar vid efter att nyanlända inte längre omfattas av LMA.

3.4 Några utgångspunkter för kommitténs överväganden

Kvalificeringsregler för att få rätt till förmåner enligt SFB är ingen nyhet. Redan i dag ställs det upp villkor både för att vara försäkrad överhuvudtaget för bosättningsbaserade respektive arbetsbaserade förmåner och för att få del av vissa förmåner. Det krävs exempelvis tre bosättningsår för att få garantipension. Den förmånen är härutöver 40-delsberäknad. Det innebär att det krävs 40 bosättningsår för att få full förmån. Samma kvalificeringsmodell gäller för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Det finns också villkor som behöver vara uppfyllda för att få tillgång till förmåner på viss nivå – exempelvis 240-dagarsvillkoret för föräldrapenning och kravet på fastställd sjukpenninggrundande inkomst.

Uppdraget att konstruera särskilda regler som endast träffar en utpekad grupp men inte omfattar andra är dock komplicerat och en nyhet i den svenska socialförsäkringen. Att peka ut en grupp framför andra kan också leda till svårigheter i förhållande till EU-rätten och andra internationella åtaganden. Dessa rättsakter ställer nämligen i varierande grad upp krav på likabehandling med det egna landets medborgare. Detta gäller oavsett om gruppen pekas ut genom användandet av medborgarskap som kvalificeringsfaktor eller på annat sätt.

Socialförsäkringssystemet och ekonomiskt bistånd är vidare olika delar av välfärdssystemet som i stor utsträckning har olika syften och uppbyggnad. Exempelvis skiljer sig bosättningsbegreppet i SFB från motsvarande begrepp i folkbokföringslagstiftningen, medan man i SoL utgår både från ett bosättnings- och ett vistelsebegrepp. De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna betraktas visserligen som en grundtrygghet, men ekonomiskt bistånd utgör – som direktiven framhåller – välfärdssystemets yttersta skyddsnät.

Vårt uppdrag begränsas av att modellerna inte ska vara mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden. Det blir alltså väsentligt att klargöra vilka gränser som ställs upp i såväl det unionsrättsliga regelverket som det folkrättsliga. Därefter behöver vi förhålla oss till dessa gränser. En övergripande beskrivning av de tydliga gränser som dessa regelverk

uppställer – och vilka tolkningsutrymmen som finns – återfinns i kapitel 5.

För att en kvalificeringsmodell ska kunna fungera på ett rätts-säkert sätt utan omfattande administration är det också en förut-sättning att den eller de grupper som pekas ut är tydligt avgränsade och definierade. Går det inte att göra det måste den avsedda grup-pen ringas in på annat sätt än genom ett utpekande. En fråga vi har att ta ställning till är alltså hur den grupp som direktiven tar sikte på kan definieras på ett enkelt, förutsägbart och tydligt sätt. I den delen ska vi också överväga om medborgarskap är ett lämpligt och ändamålsenligt sätt att avgränsa gruppen, särskilt utifrån de krav som ställs upp i EU-rätten och i andra internationella rättsakter. Dessa överväganden redovisar vi i avsnitt 5.6.3 och 5.6.4.

Eftersom ett kriterium för kvalificering som lyfts fram i direk-tiven är laglig och permanent bosättning behöver bosättnings-begreppet analyseras. Frågan om det krävs laglig vistelse i Sverige för att anses bosatt enligt SFB har också aktualiserats genom Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2024 ref. 17. Även den analysen behöver göras med utgångspunkt i EU:s regelverk. Dessa överväganden finns i avsnitt 6.3.

Utifrån dessa analyser ska vi först och främst föreslå kvalifi-ceringsregler för ekonomiskt bistånd och för de åtta tidigare nämnda utpekade bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. De utpekade åtta förmånerna skiljer sig avsevärt åt, vad gäller mål-grupp, syfte och konstruktion. Vissa av förmånerna är behovsprö-vade och andra inte. De olika förmånerna har också olika målgrupper. Som framgår ovan ställs i viss utsträckning redan i dag andra krav än bara bosättning eller vistelse för att få tillgång till vissa av för-månerna. Den föreslagna modellen för kvalificering måste självklart beakta befintliga krav i lagstiftningen.

För att kunna göra bedömningar av förslagets konsekvenser (vilka vi redovisar i kapitel 10) och även för att utformningen av förslagen ska bli så verkningfull som möjligt finns det också anled-ning att undersöka forskningsläget vad gäller de ekonomiska för-månernas tilldragningseffekter och inverkan på människors incita-ment att arbeta. En sådan översikt finns i kapitel 4.

Socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd samspelar bland annat genom att den enskilde som huvudregel först måste ansöka om andra möjliga ersättningar för att kunna få rätt till eko-

nomiskt bistånd. Om en kvalificering införs för socialförsäkringsförmåner, medan reglerna för ekonomiskt bistånd förblir oförändrade, finns en risk för att de ekonomiska incitament som kvalificeringsreglerna syftar till att skapa inte får tillräckligt genomslag. Trots det samband som finns har vi valt att redovisa våra överväganden i de olika delar som omfattas av uppdraget – kvalificeringsregler för socialförsäkringsförmåner, kvalificeringsregler för ekonomiskt bistånd och särskilda överväganden avseende rätt till bistånd för personer som får etableringsersättning – i separata delar.

En sista allmän utgångspunkt för vårt arbete har varit att vi i våra förslag förhåller oss till gällande rätt, inklusive sådan lagstiftning eller andra rättsakter som beslutats att träda i kraft i nära anslutning till vårt överlämnande. Våra överväganden och förslag utgår således ifrån nu gällande socialtjänstlag och gällande regler för etableringsersättning, även om det tagits fram förslag till förändringar. Det är ofrånkomligt att detta kan leda till konsekvenser som vi inte har haft möjlighet att förutse och som behöver hanteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

4 Forskningsöversikt – tilldragningsfaktorer och incitament för arbete

Som beskrivs i kapitel 2 har kommittén i uppdrag att se över kvalificeringen till vissa socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd och att ta ställning till på vilket sätt som nyanlända invandrare och icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig. Kommittén ska föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkringsförmåner och till ekonomiskt bistånd. Enligt direktivet till kommittén är syftet med modellen dels att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. Kommittén ska dock beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder utgör ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och konkurrenskraft. Kommittén ska även föreslå övergångsregler för hur icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Eftersom övergångsreglerna gäller personer som redan befinner sig i Sverige blir drivkrafterna för att komma i arbete centrala för denna grupp, medan tilldragningseffekterna får en mindre betydelse.

Mot bakgrund av ovanstående utgångspunkter ger det här kapitlet en översikt av forskningen om sociala förmåners tilldragnings-effekter (avsnitt 4.1) och om hur förmånerna påverkar incitament för arbete (avsnitt 4.2).

4.1 Sociala förmåner som tilldragningsfaktor för migranter

4.1.1 Inledning

Ett skäl för att begränsa rätten till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd är enligt kommitténs direktiv att generösa sociala förmåner kan fungera som en tilldragningsfaktor för migranter. Detta kan vara relevant med tanke på den omfattande migration som förekommer globalt och till Sverige.

Enligt en uppskattning av International Organization for Migration (IOM) fanns cirka 281 miljoner internationella migranter i världen 2020, vilket motsvarar 3,6 procent av världens befolkning.¹ Internationella migranter definieras i denna statistik som personer som byter boplatser. Det totala antalet migranter som inte bodde i sina födelseländer uppskattades till 128 miljoner fler än 1990 och mer än tre gånger så många som det uppskattade antalet 1970. Könsfördelningen är relativt jämn, även om andelen män har ökat marginellt och uppgick till 52 procent år 2020.

Den sammantagna invandringen till Sverige uppgick under den senaste tioårsperioden 2013–2023 till 1,3 miljoner personer, varav 53 procent var män och drygt 68 procent kom från ett land utanför EU/EES-området.² Syrien är det land som klart flest kom från (142 000 personer). Andra länder med många invandrare till Sverige under perioden var i fallande ordning: Indien, Norge, Polen, Storbritannien, Tyskland, Turkiet, Iran, Danmark, Afghanistan, USA, Irak och Finland.³ Andelen utrikes födda i Sverige har ökat från 1 procent 1930 till 11 procent år 2000 och vidare till 21 procent år 2023.⁴ Därmed tillhör Sverige nu de europeiska länder med högst andel utrikes födda i befolkningen. Frågan är hur den omfattande invandringen har påverkats av de sociala förmånernas regler och nivåer i Sverige.

Även om invandringen till Sverige minskade 2023 och förväntas göra det även 2024 (enligt SCB:s befolkningsstatistik) är den

¹ World migration report 2024, IOM, UN migration, <https://worldmigrationreport.iom.int/msite/wmr-2024-interactive>.

² Detta avser bruttoinvandring. Nettoinvandringen (invandring minus utvandring) var 740 000 personer under samma period.

³ SCB, Statistikdatabasen, Befolkningsstatistik, "Invandringar och utvandringar efter ut-/inflyttningsland, födelselandsgrupp, ålder och kön, År 2000–2023". Hämtad 2025-01-16.

⁴ SCB, Statistikdatabasen, Befolkningsstatistik, "Folkmängd efter födelseland 1900–2023". Hämtad 2025-01-23.

potentiella framtida invandringen stor. En analys av data från Gallup World Poll avslöjar att det finns nästan 200 miljoner människor i låg- och medelinkomstländer som vill flytta till ett EU-land. Av dessa vill omkring 10 miljoner allra helst flytta till Sverige. Ungefär hälften av dem som föredrar Sverige finns i fem länder: Kina, Iran, Turkiet, Irak och Ryssland.⁵ Att Sverige har tagit emot många invandrare talar också för en fortsatt invandring eftersom förekomsten av nationella nätverk och diasporor i ett visst land har uppvisat ett starkt och varaktigt samband med antalet asylsökande dit.⁶

Den kvantitativa forskningen om migration har huvudsakligen följt en struktur med så kallade push- och pullfaktorer. Skälen för att människor lämnar länder kallas push-faktorer och skälen för att man söker sig till vissa länder kallas för pull-faktorer. Push-faktorer kan exempelvis handla om krig, våld, förtryck, politisk förföljelse och konflikter, men också om ekonomisk ojämlikhet, arbetslöshet, bristande möjligheter att försörja sig och olika sociala problem, som kan väcka förhoppningar om bättre livsvillkor någon annanstans. Pull-faktorer, som på svenska kallas tilldragningsfaktorer, är olika skäl till att de som lämnar länder söker sig till vissa andra länder, så kallade destinationsländer. Det finns en relativt omfattande litteratur om pull-faktorer och även specifikt om välfärdsstatens betydelse.

Välfärdsstaten är dock svår att studera som pull-faktor eftersom de sociala förmånernas generositet bestäms simultant (politiskt) med immigrationen. Om en generös välfärdsstat samtidigt har hårt reglerad immigration kan det vid en första anblick se ut som att tilldragningseffekterna är små trots att många skulle ha sökt sig till landet i fråga om immigrationsreglerna hade varit mindre restriktiva. Dessutom är det även av andra skäl svårt att identifiera hur ersättningar och regler inom de sociala stöden påverkar invandringen. Här kan nämnas att många migranter har en otydlig bild av förhållanden i olika destinationsländer. I stället för specifika regler

⁵ Mikael Elinder, Oscar Erixson och Olle Hammar (2023), *Under ytan: Hur många och vilka vill lämna sina länder för att flytta till EU och Sverige?* Delegationen för Migrationsstudier (Delmi). Rapport 2023:4.

⁶ Valentina Di Iasio och Jackline Wahba (2023), *The Determinants of Refugees' Destinations: Where Do Refugees Locate within the EU?* IZA Institute of Labor Economics (IZA); Eric Neumayer (2004), Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries more Attractive Than Others? *European Union Politics*, 5(2): s. 155–180.

och villkor är det därför ofta förställningar om levnadsförhållanden som påverkar valet av destinationsland.⁷

Det finns endast begränsad kvantitativ forskning om Sverige-specifika tilldragningsfaktorer. Ett undantag är Andersson och Jutvik som studerar effekterna av Migrationsverkets beslut 2013 att bevilja permanenta i stället för tillfälliga uppehållstillstånd till syriska medborgare och statslösa med bakgrund i Syrien.⁸ Studien har en relativt stark forskningsdesign där andelen asylansökningar från Syrien observeras veckovis och månadsvis omkring regelförändringen. Studien pekar på en tydlig och snabb, om än tillfällig, ökning av asylansökningarna i Sverige. Regelförändringen ledde också till en ökning av andelen personer som anlände utan familj, och därmed, med tiden, till en ökning av andelen som ansökte om familjeåterförening.

4.1.2 Välfärdsstaten som magnet

Flera studier inom den ekonomiskt inriktade migrationsforskningen har behandlat den så kallade välfärds-magnethypotesen. Enligt denna hypotes påverkas individers migrationsbeslut av generositeten i välfärdssystemet i möjliga destinationsländer. Mer specifikt förutsäger hypotesen att ett land med ett generöst välfärdssystem kommer att dra till sig fler invandrare som kommer att dra relativt stor fördel av välfärdssystemet. Hypotesen får stöd i flera studier, även om det finns skillnader både i effektens styrka och studiernas trovärdighet vad gäller forskningsdesign.

Den för våra ändamål viktigaste studien är genomförd av Agersnap, Jensen och Kleven som med en stark forskningsdesign studerar hur sänkta förmåner för invandrare påverkade internationell migration till Danmark.⁹ En första reform 2002 innebar att förmånerna för invandrare från länder utanför EU sänktes med cirka 50 procent, utan några förändringar för infödda eller för invandrare från EU-länder. Dessa regler upphävdes senare för att därefter återinföras.

⁷ Neumayer (2004), Asylum destination choice: What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?

⁸ Henrik Andersson och Kristoffer Jutvik (2023), Do asylum-seekers respond to policy changes? Evidence from the Swedish-Syrian case, *Scandinavian Journal of Economics*, s. 125: 3–31.

⁹ Ole Agersnap, Amalie Jensen och Henrik Kleven (2020), The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark, *American Economic Review: Insights*, 2(4): s. 527–542.

Baserat på en kvasiexperimentell forskningsdesign visar studien på betydande effekter. De reducerade bidragen minskade nettoflödet av invandrare från tredje land med 3,5 procent eller cirka 5 000 personer per år, och det upphävda regelverket gav nära nog motsatt effekt. Det var flyktinginvandringen som minskade mest men även invandring av familjeskäl minskade, medan arbetskraftsinvandringen inte påverkades. Studien är en av de första i migrationslitteraturen som använder en forskningsdesign som trovärdigt uppskattar orsaks-samband och ger alltså stöd för välfärds-magnethypotesen.

En annan studie av Ferwerda och Gest bygger på en enkätundersökning i Mellanöstern och Nordafrika där respondenterna fick välja mellan destinationsländer med slumpvis varierade egenskaper.¹⁰ Studien ger stöd för att blivande migranter ger högsta prioritet åt länder med liberalt demokratiskt styre och sysselsättningsmöjligheter. Tillgången till sociala förmåner var också relevanta, men inte lika stark som tilldragningsfaktor. Däremot framträdde geografiskt avstånd och sametnisk tillhörighet inte som tydliga faktorer, utifrån de uttryckta preferenserna.

Välfärds-magnethypotesen är relaterad till bredare ekonomiska modeller för migration. På ett grundläggande plan har inkomst-nivåer och möjligheter till arbete stor betydelse för migranternas val av destinationsländer (SOU 2020:54, s. 133). Men människor i olika delar av inkomstfördelningen i avsändarländerna kommer även att finna destinationsländer olika attraktiva beroende på ländernas inkomstspridning. För en person i toppen av inkomstfördelningen i ett ursprungsland är det – allt annat lika – mer attraktivt att migrera till ett land med ojämnare inkomstfördelning, givet att personens färdigheter är tillräckligt överförbara till det nya landets arbetsmarknad.¹¹ För en person i botten av ursprungslandets inkomstfördelning är det i stället mer attraktivt att migrera till ett destinationsland med en jämnare inkomstfördelning. Flera studier har därför studerat hur immigranterna är fördelade i kategorier (ofta andel hög- och lågutbildade).

En studie av invandring till OECD-länder av Belok och Hatton finner att en högre utbildningspremie på arbetsmarknaden i desti-

¹⁰ Jeremy Ferwerda och Justin Gest (2021), Pull Factors and Migration Preferences: Evidence from the Middle East and North Africa, *International Migration Review*, 55(2), s. 431–459.

¹¹ A.D. Roy (1951), Some thoughts on the distribution of Country earnings. *Oxford Economic Papers*, 3(2): s. 135–146; George J. Borjas (1987), Self-selection and the Earnings of Immigrants. *The American Economic Review*, 77(4): s. 531–553.

nationslandet än i avsändarlandet verkar tilldragande på högutbildade migranter.¹² Studien ger även visst stöd för välfärdsmagnethypotesen när OECD-ländernas sociala utgifter jämförs med andelen hög- och lågutbildade migranter.

I en studie av invandring till EU-länder från länder utanför unionen visar Boeri att högre sociala utgifter sammanfaller med en högre andel immigranter med låg utbildningsnivå.¹³ Det fanns dock undantag inom sociala utgifter; högre offentliga utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsförsäkring sammanföll i stället med en större andel högutbildade invandrare.

En studie av Razin och Wahba jämför den fria rörligheten inom EU, Norge och Schweiz med den reglerade invandringen från utomstående länder till dessa länder.¹⁴ Studien belyser vikten av migranternas utbildning och speciellt utbildningens skiftande kvalitet i olika länder. Välfärdsmagnethypotesen får starkt stöd under fri migration (inom EU, Norge och Schweiz). Under begränsad migration gäller i stället hypotesen om finansiell börda, som säger att länder med generösa välfärdssystem tenderar att reglera sin invandring till förmån för högkvalificerade personer. Detta i syfte att undvika den finansiella börda som följer med immigranter som är nettobidragstagare sett till finansieringen av den offentliga sektorn som helhet. Razin och Wahba diskuterar konsekvenserna av en generös välfärdsstat som fungerar tilldragande på okvalificerade migranter och nämner att detta skulle kunna motivera begränsningar av tillgången till sociala förmåner (till exempel att förmåner villkoras av erlagda avgifter) för nya migranter.

Andra studier av migration inom EU är intressanta av samma skäl. Den fria rörligheten inom unionen innebär att migrationen mer renodlat beror på människors val utan restriktioner. En studie av De Giorgi och Pellizzari visar på en tydlig – men begränsad – effekt av välfärdens generositet på migrationsbeslut.¹⁵ Författarna bedömer att effekten kan vara tillräckligt stor för att kunna motverka migrationens potentiella fördelar i form av rörlig arbetskraft som kommer till länder med traditionellt orörliga inhemska arbets-

¹² Michèle V.K. Belot och Timothy J. Hatton (2012), Immigrant Selection in the OECD, *The Scandinavian Journal of Economics*, 114: s. 1105–1128.

¹³ Tito Boeri (2010), Immigration to the Land of Redistribution, *Economica*, vol. 77, s. 651–687.

¹⁴ Assaf Razin och Jackline Wahba, Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden, and Immigration Skill Selectivity. *The Scandinavian Journal of Economics*, 117: s. 369–402 (2015).

¹⁵ Giacomo De Giorgi och Michele Pellizzari (2009), Welfare migration in Europe, *Labour Economics*, 16(4), s. 353–363.

tagare. I en annan studie av migration mellan EU-länder finner de Jong med flera att länder med välfärdsprogram som är mer riktade till familjer och pensionärer har haft fler migranter i de åldersgrupper som drar fördel av dessa program.¹⁶ Däremot har inte länder med högre utbetalda ersättningar till arbetslösa haft fler migranter i arbetsför ålder.

Även om en generös välfärdsstat kan verka tilldragande är det samtidigt få migranter som väljer ut och lyckas ta sig till ett specifikt destinationsland enbart på grund av bidragsnivåerna där. I en studie som bygger på 250 kvalitativa intervjuer med personer som 2015 migrerade till Europa från Syrien, Eritrea och Nigeria framkom att migranterna bedömde potentiella destinationsländer utifrån en rad faktorer varav flera – till exempel allmänna ekonomiska förhållanden – inte beror på politiska beslut som tar sikte på att påverka invandringen. Dessutom framkom att många av migranterna hade relativt vaga uppfattningar om migrationspolitiken i olika länder. Därmed kan uppfattningar (inklusive missuppfattningar) ha en större påverkan än faktiska lagar och regler.¹⁷

4.1.3 Intervjustudier om Sverige som destinationsland

Det finns också några intervjustudier baserade på frågor om varför människor har valt att invandra till Sverige. Dessa studier bidrar genom att redovisa de motiv som invandrarna själva lyfter fram. Samtidigt är studierna svåra att dra generella slutsatser från eftersom intervjuerna är gjorda med ganska få personer som inte nödvändigtvis är representativa för större grupper. Det finns också en risk för att människor inte uppger alla faktiska motiv i intervjuer.

I intervjuer av syriska flyktingar framkom att de valt Sverige som destinationsland på grund av att Sverige bedömdes ha en generös asylpolitik med goda möjligheter till permanent uppehållstillstånd och därefter ansökan om medborgarskap. Sverige uppfattades också som ett demokratiskt och humant land. Andra motiv som framkom var goda möjligheter att bygga upp ett nytt liv där barn

¹⁶ Petra W. de Jong, Alicia Adserà och Helga A.G. de Valk (2020), The Role of Welfare in Locational Choices: Modelling intra-European migration decisions across the life-course, *Journal of Economics and Human Geography*, 111: s. 163–181.

¹⁷ Heaven Crawley och Jessica Hagen-Zenker (2018), Deciding Where to go: Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences. *International Migration*, 57(1): s. 20–35.

kan gå i skola och att nyanlända får stöd av svenska staten för att komma in i samhället.¹⁸

En annan intervjustudie av Ayalew Mengiste och Olsson undersökte migrationen från Afrikas horn (främst Eritrea) till Sverige med fokus på människosmuggling, informella nätverk och diasporans engagemang.¹⁹ I studien framkom att migranterna hade en positiv bild av Sverige som inte bara påverkas av fakta utan också av rykten. Studien visar att migranternas väg från Afrikas horn ofta sträcker sig över flera steg eller etapper och att många inte från början haft planen att ta sig till Europa eller Sverige. Valet av destinationslandet Sverige gjordes ofta relativt sent under resan. Migranter från Eritrea uppger att de har sökt sig till Sverige på grund av etablerade diasporanätverk i Sverige samt utsikter om att få uppehållstillstånd och arbete. En del av de intervjuade hade lockats av det svenska välfärdssystemet medan andra i stället uppgav att familjens återförening var viktigare. Tidigare migranter som intervjuats uppfattade Sverige som ett land med generösa välfärdssystem där flyktingar får stöd av staten, en välkomnande attityd till flyktingar och låga krav för att få asyl.

I en studie av Shakra och Szalanska intervjuades 44 syriska medborgare, 15 afghanska medborgare och två irakiska medborgare om varför de valde att söka sig till Sverige.²⁰ Ett vanligt svar var att migranterna hade påverkats av att ha släktingar i Sverige. Andra motiv som nämndes var rätten till permanent uppehållstillstånd, hur skyddssökande behandlas samt Sveriges rättssäkerhet och låga grad av korruption.

4.1.4 Jämförelser mellan olika tilldragningsfaktorer

Att jämföra styrkan hos olika tilldragningsfaktorer är svårt, både med tanke på att faktorerna verkar på olika sätt och att enskilda studier ofta bara kan isolera effekten av en faktor. I en översiktsstudie behandlar Thielemann europeiska staters möjligheter att

¹⁸ Emma Jørum Lundgren (2015), *Valet och vägen – En intervjustudie med nyanlända syrier i Sverige*, Delegationen för Migrationsstudier (Delmi) Rapport 2015:8.

¹⁹ Tekalign Ayalew Mengiste och Erik Olsson (2019), *Från Afrikas horn till Sverige – Smuggling, informella nätverk och diasporans engagemang*, Delegationen för Migrationsstudier (Delmi) Rapport 2019:2.

²⁰ Mudar Shakra och Justyna Szalanska (2019), *Refugee Protection Sweden –Report, RESPOND Working Paper*, 2020/32.

minska inflödet av skyddssökande personer genom att implementera restriktiva policyåtgärder.²¹ Enligt studien är det främst sannolikheten att få skyddsstatus och rätten att arbeta som påverkar asylsökande personers val av destinationsland. Ekonomiska bidrag och restriktioner av de asylsökandes rörelsefrihet i destinationslandet har betydligt svagare effekter. Eftersom skyddssökande personer ofta inte på förhand känner till detaljer om vilka bidrag och förmåner de är berättigade till i olika länder kan dessutom upplevd generositet snarare än faktiska regler påverka mer.

Thielemann bedömer att "frivillig" migration (arbetskraftsinvandring eller migration i utbildningssyften) är lättare för stater att påverka med ändrade lagar och regler än vad "framtvingad" migration (flyktingar och andra som lämnat sitt ursprungsland "ofrivilligt") är. Han understryker vidare att policyrelaterade tilldragningsfaktorer endast utgör en av flera kategorier; historiska band mellan länder samt allmänna ekonomiska, geografiska och andra faktorer, som inte kan påverkas av direkta statliga åtgärder, spelar också en viktig roll. Inom EU har dessutom harmoniseringsprocesser med gemensamma minimiregler kring skyddsgrunder, mottagandevillkor och asylprocedurer minskat möjligheterna för enskilda medlemsstater att påverka inflöden med egna restriktiva åtgärder.

4.1.5 Slutsatser om tilldragningseffekter

Forskningen tyder på att välfärdsstatens generositet har en tilldragningseffekt på migranter. Till exempel ledde sänkta ersättningar till ett minskat inflöde av migranter från tredje land till Danmark. Välfärdsstaten tycks också påverka sammansättningen av immigranter på så sätt att generösa ersättningar attraherar människor med lägre utbildning och inkomster. Man bör här notera att många migranter har väldigt otydliga uppfattningar om regler och ersättningsnivåer i olika länder och att välfärdsstatens uppfattade snarare än faktiska generositet kan påverka dem i valet av destinationsland.

Andra tilldragningsfaktorer för migranter är existerande nätverk och diasporor samt möjligheter till arbete. Möjligheten att få skydds-

²¹ Eiko R. Thielemann (2012), How Effective are National and EU Policies in the Area of Forced Migration? *Refugee Survey Quarterly*, 31 (4), s. 21–37.

status och uppehållstillstånd leder – föga förvånande – också till ökad invandring. Få studier rör Sverige specifikt, men de motiv som framkommer i ett par intervjustudier bekräftar på det stora hela slutsatserna från studier av andra länder.

Att jämföra styrkan hos olika tilldragningsfaktorer är svårt och skiljer sig förmodligen mellan olika grupper av migranter. Det verkar dock som att välfärdsstatens ersättningsnivåer i allmänhet har en svagare dragningskraft än faktorer som har en direkt personlig påverkan på fler av migranterna. Förutom regler för asyl och uppehållstillstånd gäller det arbetsmöjligheter samt förekomsten av nationella nätverk och diasporor.

Det är förstås svårt att göra säkra och precisa förutsägelser om hur förändrade kvalificeringsregler för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd skulle påverka benägenheten bland migranter att välja Sverige som destinationsland. Välfärdsstatens tilldragnings effekter samspelar med annan politik, bland annat regler för uppehållstillstånd och asyl. Sådan politik varierar mellan länder och har även förändrats över tid i Sverige. Dessutom samspelar alla tilldragningsfaktorer med push-faktorer som krig och naturkatastrofer, vilka till sin natur är svåra att förutsäga. Den danska studien av Agersnap med flera verkar vara den som ligger närmast de förändringar vi föreslår, men den danska reform som studeras skiljer sig samtidigt på flera sätt från våra förslag. Våra förslag är både mer omfattande och drastiska. Dessutom försvårar regelskillnader för sociala förmåner mellan länderna en generalisering av de danska studieresultaten till Sverige.

Slutligen vill vi lyfta konsekvenserna av bristande internationell koordinering av politiska beslut som påverkar invandringen. Eftersom många först beslutar sig för att emigrera och sedan väljer ett land att söka sig till kommer människor som väljer bort Sverige att hamna i andra länder. På motsvarande sätt kan reformer i andra länder påverka Sverige. En studie av Bratu med flera visar att Danmarks skärpning av reglerna för familjeinvandring år 2002 innebar att många danskar med utländsk bakgrund lämnade landet, varav de flesta flyttade till Sverige.²² Dock återvände många av dem som flyttade till Sverige senare till Danmark när de väl hade återförenats med sin familj i Sverige. Efter åtta år hade hälften lämnat Sverige.

²² Cristina Bratu, Matz Dahlberg, Mattias Engdahl och Till Nikolka (2020), Spillover effects of stricter immigration policies, *Journal of Public Economics*, 190, 104239.

Exemplet visar att Sverige och Danmark – samt i förlängningen hela EU – skulle kunna tjäna på att koordinera politik som har spridningseffekter genom att påverka invandrades destinationsländer. Det finns annars en risk för att länder tvingas konkurrera med allt lägre ersättningsnivåer i en kapplöpning mot botten som slutar med lägre ersättningsnivåer än de flesta länder skulle önska.

4.2 Sociala förmåner och incitament för arbete

För många som invandrar till Sverige tar det tid att komma i arbete och bli självförsörjande. Speciellt bland flyktingar och deras anhöriga är kopplingen till arbetsmarknaden ofta svag. Efter tio år i Sverige har färre än hälften i denna grupp en stabil ställning på arbetsmarknaden.²³

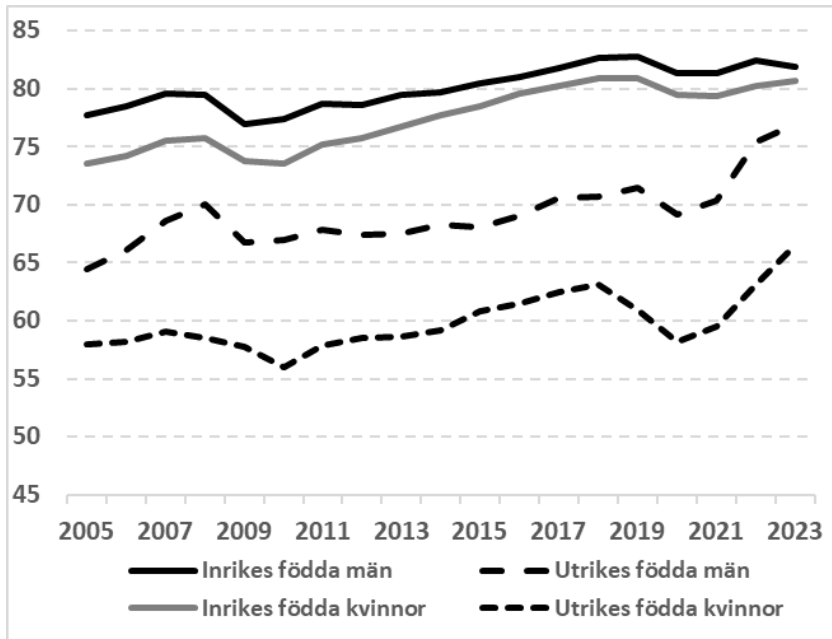
Det finns flera skäl för en lägre andel sysselsatta bland utrikes födda personer. Ett skäl är att man inte hunnit lära sig svenska tillräckligt bra, vilket försvårar möjligheten att hitta arbete. Det kan också handla om att den enskilde saknar nätverk, kontakter och relevant utbildning som kan underlätta möjligheterna till att få arbete. Diskriminering utgör ett ytterligare skäl och kan bland annat innebära att vissa arbetsgivare redan på ett tidigt stadium väljer bort personer med utländska namn.²⁴ Olika bidrag och ersättningar, inklusive socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd, kan också påverka genom att avlönat arbete – åtminstone på kort sikt – inte framstår som tillräckligt attraktivt.

Figur 4.1 visar att även om andelen sysselsatta har ökat bland utrikes födda efter pandemin, så ligger andelen betydligt lägre än bland inrikes födda, både bland kvinnor och män. Under 2023 var andelen sysselsatta utrikes födda kvinnor i åldersgruppen 16–64 år 67 procent jämfört med 81 procent bland inrikes födda kvinnor i samma åldersgrupp. För män var motsvarande sysselsättningsandelar 77 procent för utrikes födda och 82 procent för inrikes födda.

²³ Mattias Engdahl och Linus Liljeberg (2022). *Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) Rapport 2022:15. En stabil ställning på arbetsmarknaden definieras här som arbetsinkomster som minst uppgår till halva medianinkomsten för en 45-åring.

²⁴ Sådan diskriminering har belagts i fler fältexperiment med fiktiva jobbansökningar, se bland annat Moa Bursell (2014), *The Multiple Burdens of Foreign-Named Men – Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden*, *European Sociological Review*, 30: s. 399–409.

Figur 4.1 Andel sysselsatta i befolkningen 16–64 år, inrikes- och utrikes födda 2005–2023, procent



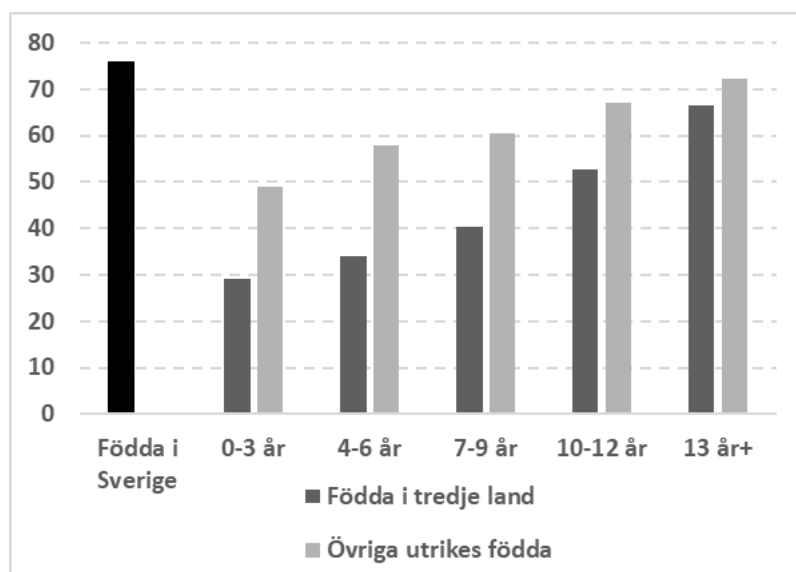
Källa: SCB, AKU.

Sysselsättningsmått visar dock inte i vilken utsträckning olika grupper i samhället är självförsörjande. Ett mått på graden av självförsörjning har utvecklats inom Finansdepartementet och beskrivs i bilaga 2 till 2024 års ekonomiska vårproposition (prop. 2023/24:100, bilaga 2, s. 14–19). I bilagan visas data över andelen självförsörjande 2022 enligt detta mått för olika grupper av utrikes födda fördelade efter olika vistelsetider i Sverige. Enligt detta mått räknas man som självförsörjd om den arbetsrelaterade inkomsten uppgår till minst tre inkomstbasbelopp per år, vilket under 2024 motsvarar en månatlig inkomst om 19 050 kronor före skatt och cirka 15 800 kronor efter skatt. Tre inkomstbasbelopp motsvarar en inkomstnivå där de flesta arbetar minst halvtid i genomsnitt under året. Inkomstnivån ligger över nivån för ekonomiskt bistånd för ett ensamhushåll, men något under den inkomst som en individ behöver för att täcka skäliga levnadskostnader enligt Konsumentverkets beräkningar.

I figur 4.2 och figur 4.3 visas andelen självförsörjda kvinnor respektive män fördelade efter olika födelseregioner och vistelse-

tider. Som framgår av båda figurerna är självförsörjningsgraden betydligt lägre bland personer födda i tredje land jämfört med övriga utrikes födda och i synnerhet bland kvinnor. Självförsörjningsgraden stiger med ökad vistelsetid för både män och kvinnor. I gruppen kvinnor födda i tredje land med en vistelsetid 4–6 år är självförsörjningsgraden endast 34 procent och den når inte samma nivå efter 13 år eller längre vistelsetid som bland övriga utrikes födda kvinnor. Självförsörjningsgraden bland inrikes födda kvinnor var 2023 nästan 76 procent.

Figur 4.2 Andel självförsörjda 2023, kvinnor i åldern 20–64 år fördelade efter födelseregion och vistelsetid i Sverige, procent



Not: Självförsörjning definieras som arbetsrelaterad inkomst om minst tre inkomstbasbelopp. Som arbetsrelaterad inkomst räknas bruttolön och inkomst av aktiv näringsverksamhet, inkomst från kapital, inkomstrelaterad pension och vissa arbetsrelaterade transfereringar. Med vissa arbetsrelaterade transfereringar avses bland annat ersättning för sjukskrivning och inkomstbaserad föräldrapenning förutsatt att bruttolönen eller inkomsten av aktiv näringsverksamhet under året är större än noll. I detta fall antas frånvaron från arbetsmarknaden vara av mer kortvarig karaktär.

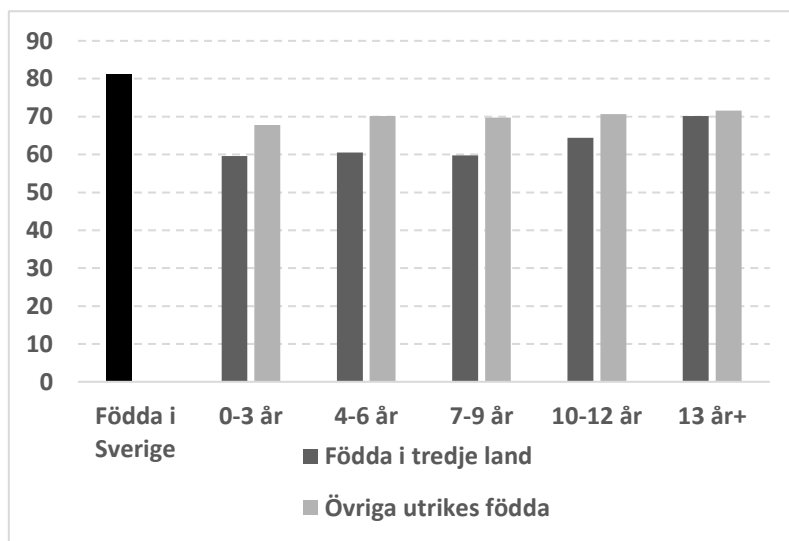
Källa: Egna beräkningar med SCB undersökning om hushållens ekonomi (STAR-urvalet) för år 2022 framräknat till år 2023 med avseende på befolkning, ekonomisk utveckling och gällande regler.

Nivån på självförsörjningen bland Övriga utrikes födda är betydligt högre bland män men också betydligt jämnare mellan olika vistelsetider jämfört med kvinnor. I gruppen med vistelsetid 4–6 år bland män födda i tredje land är självförsörjningsgraden drygt 61 procent och

den når ungefär samma nivå efter 13 år eller längre vistelsetid som bland övriga utrikes födda män, omkring 70 procent. Självförsörjningsgraden bland inrikes födda män var 2023 drygt 81 procent.

Sammanfattningsvis tyder både data för sysselsättning och självförsörjning på att det finns utrymme för att påskynda invandrarnas integration på arbetsmarknaden. Att detta vore betydelsefullt understryks av det faktum att ett tidigt inträde på arbetsmarknaden är en faktor som tydligt ökar intjäningsförmågan, samtidigt som möjligheten att komma in på arbetsmarknaden avtar ju längre tid en person är arbetslös. Skälet till detta är att avsaknad av arbete under en viss tid eroderar såväl humankapitalet som självförtroendet och därmed orsakar en allt sämre möjlighet att få ett arbete.²⁵ Frågan är vilken roll socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd kan spela i detta.

Figur 4.3 Andel självförsörjda 2023, män i åldern 20–64 år fördelade efter födelseregion och vistelsetid, procent



Not: Se figur 4.2.

Källa: Egna beräkningar med SCB undersökning om hushållens ekonomi (STAR-urvalet) för år 2022 framräknat till år 2023 med avseende på befolkning, ekonomisk utveckling och gällande regler.

²⁵ Per-Anders Edin och Magnus Gustavsson (2008). Time out of Work and Skill Depreciation, *Industrial and Labor Relations Review*, 61(2): s. 163-180.

4.2.1 Bidrag och arbetsutbud

Ekonomisk teori om utbudet av arbetskraft utgår från att individer är rationella och väljer den kombination av arbetade timmar och fritid som ger högst nytta. I en sådan kalkyl kommer bidrag i de flesta fall att minska incitamenten för arbete. Det gäller speciellt ekonomiskt bistånd eftersom arbetsinkomster innebär att motsvarande belopp räknas av från biståndet. Därmed kan individer som får ekonomiskt bistånd befinna sig i en situation där det inte gör någon större ekonomisk skillnad om de börjar arbeta eller om de arbetar mer.

Den ”implicita marginals-katten” är ett centralt begrepp i dessa sammanhang och anger hur stor andel av en inkomstökning som individen blir utan på grund av skatt och minskade bidrag. En tillräckligt hög implicit marginals-katt kan ge upphov till en så kallad bidragsfälla där individen på sikt riskerar att bli beroende av bidrag för sin försörjning. Samspelet mellan bidrag, skatter och avgifter innebär att det ekonomiska utbytet av arbete varierar mellan olika grupper, men i flera fall är relativt litet. Löfbom noterar att nyanlända flyktingar – en relativt lågutbildad grupp med många ensamstående föräldrar och familjer med många barn – har ett lågt kort-siktigt ekonomiskt utbyte av arbete.²⁶ Problematiken med lågt utbyte av arbete kan reduceras genom att begränsa bidragsminskningen för den som börjar arbeta (vilket för en tid sänker den implicita marginals-katten) och genom att erbjuda insatser och ställa krav för att ta emot bidrag.

I Sverige finns en sådan begränsning av minskningen av ekonomiskt bistånd i form av en jobbstimulans som innebär att personer som har tagit emot försörjningsstöd under minst sex månader under två år får undanta 25 procent av sin arbetsinkomst från beräkningsunderlaget för biståndet. (Sådana regler kallas i amerikanska studier för *earnings disregard*, vilket kan översättas till *undantagen inkomst*.) Dessutom finns krav på att personer som får ekonomiskt bistånd ska söka arbete aktivt och delta i insatser (till exempel utbildning och praktik) som kommunen anordnar. För personer som står nära arbetsmarknaden kan den implicita marginals-katten vara

²⁶ Eva Löfbom (2018), *Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:2.

avgörande för arbetsutbudet, medan det krävs andra insatser för personer som står längre ifrån arbetsmarknaden.

Att bidrag på marginalen gör varje arbetad timme mindre lönsam är en så kallad substitutionseffekt. Utöver denna effekt påverkas arbetsutbudet också av en inkomsteffekt. Enligt inkomsteffekten kommer högre bidrag att minska individernas arbetsutbud eftersom bidragen ger en viss ekonomisk standard som en del individer nöjer sig med. För undantagen inkomst, som med jobbstimulansen, går effekterna åt olika håll. Arbetsutbudet tenderar att öka genom substitutionseffekten eftersom varje arbetad timme ger mer i plånboken än tidigare. Arbetsutbudet tenderar däremot att minska genom inkomsteffekten eftersom fler blir berättigade till ekonomiskt bistånd och kan uppnå samma inkomst som tidigare med färre arbetade timmar. Det finns också en risk för att arbetslösa personer väntar in de sex månader som krävs för att få ta del av jobbstimulansen. Vid en ren bidragssänkning går effekterna dock i samma riktning så att totaleffekten blir ett högre arbetsutbud. Kalkylen blir emellertid mer komplicerad om man även beaktar aktiveringskrav och möjligheten att dra in bidrag för dem som inte deltar i anvisade åtgärder. Lägre bidrag minskar nämligen möjligheten att utdela sanktioner i form av sänkta bidrag.²⁷

Jämfört med ekonomiskt bistånd har socialförsäkringar mer tvetydiga effekter på arbetsutbudet. Ersättningar för att inte arbeta under vissa omständigheter (som sjukdom eller föräldraledighet) för med sig en minskning av arbetsutbudet, åtminstone i den mån sådana ersättningar överutnyttjas. Risken för överutnyttjande kan förstås genom begreppet ”moral hazard”, det vill säga att personer som är försäkrade mot en negativ händelse (som att bli arbetslös) blir mindre benägna att undvika risken för denna händelse och sedan om händelsen inträffar inte har lika bråttom att ta sig ur det negativa tillståndet. Å andra sidan kan socialförsäkringarna förenkla

²⁷ När det gäller försörjningsstöd är kommunernas användning av sanktioner av flera anledningar begränsad i praktiken, se Martin Lundin (2018), *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2018:12, s. 6. Betydelsen av förändrade sanktionsmöjligheter för arbetsutbudet bör därmed även den vara begränsad i svenska kommuner. I Tyskland har sanktioner använts mer frekvent. Arbetslösa ungdomar kan få bidragen helt eller delvis indragna om de inte lever upp till krav på att aktivt söka arbete. Sanktioner i form av minskade bidrag har visat sig ha starkt positiva effekter på sannolikheten att tyska ungdomar hittar ett arbete. För den starkaste sanktionen – helt indraget bidrag – var den positiva effekten mycket stark (Gerard J. van den Berg, Arne Uhlendorff och Joachim Wolff, 2014, *Sanctions for Young Welfare Recipients*, *Nordic Economic Policy Review*, nr 1 [2014], s. 177–208).

för personer att etablera sig och hålla sig kvar på arbetsmarknaden (till exempel kan detta gälla för småbarnsföräldrar och personer med hälsoproblem). Rent teoretiskt är det därför på förhand oklart hur socialförsäkringsförmåner kan förväntas påverka människors arbetsutbud. Olika delar av socialförsäkringarna påverkar också varandra (bland annat på grund av att människor föredrar att ansöka om ersättning från den försäkring som ger högst ersättning) och kan ha olika effekter på arbetsutbudet. Dessutom påverkar socialförsäkringar ekonomiskt bistånd.

Om vi går utöver arbetsutbud kan både socialförsäkringar och ekonomiskt bistånd ha den fördelen att individer får utrymme för mer långsiktiga strategier och beslut. En låginkomsttagare som varje månad behöver försörja sig själv och sin familj måste tänka kortsiktigt och minimera risker. Risken är att den som aldrig vågar pröva på ett nytt jobb eller påbörja en utbildning fastnar i en situation med varaktigt låga inkomster. Politiska bedömningar av lämpliga nivåer för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd bör därför inte bara utgå från de omedelbara effekterna på arbetsutbud utan även det försäkringsskydd som åstadkoms, samt värdet av att omfördela inkomster.

4.2.2 Empiriska studier

Forskningsresultat från Sverige och andra länder har visat att socialförsäkringar med generösa ersättningsnivåer innebär ett ökat nyttjande av ersättningarna och i förlängningen ett ökat beroende av bidrag. Problemet finns för de flesta socialförsäkringar och gäller inte minst försäkringar för arbetslösa och sjuka.²⁸

Vad gäller stöd till de allra mest behövande finns många studier av den amerikanska reform som inleddes 1996 genom programmet Temporary Assistance to Needy Families. Programmet förmedlar kontantstöd och arbetsinsatser till barnfamiljer med låga inkomster. Självförsörjning har varit ett uttalat mål, som förväntas uppnås genom bland annat arbetskrav, undantagen inkomst och en tidsgräns för bidrag på max fem år. En sammanfattning av forskningsresultaten av Ziliak indikerar att reformen som helhet har lett till

²⁸ Pieter Gautier och Bas van der Klaauw (2011). *Att kombinera socialförsäkringar med incitament till arbete*. Valfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete (Långtidsutredningen 2011), SOU 2011:12 bilaga 8.

färre bidragstagare, högre sysselsättning och högre bruttointkomster, men samtidigt lägre nettointkomster efter skatt och bidrag.²⁹ Dessa resultat är tydligast för ensamstående mödrar med låga inkomster. Det har dock varit svårare att koppla enskilda delar av reformen till specifika utfall. Det tycks åtminstone stå klart att tidsgränser för bidrag och krav på arbete har bidragit till högre sysselsättning och lägre nyttjande av bidrag.

En tidigare, mer allmän genomgång av forskning om åtgärder för att öka sysselsättningen bland biståndstagare gjordes av Mörk i en bilaga till Långtidsutredningen 2011.³⁰ Denna genomgång ger vid handen att kombinationer av utbildning och subventionerad anställning verkar ha fungerat bäst. Utökade förmedlingsinsatser och aktiveringskrav har också haft positiva sysselsättningseffekter. För aktiveringskraven gäller detta framför allt bland ungdomar. Svagare grupper som befinner sig långt från arbetsmarknaden verkade ha större nytta av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Studier av undantagen inkomst och liknande finansiella incitament visar på betydligt mindre och mer osäkra effekter på arbetsutbudet.³¹

En beräkning av det ekonomiska utbytet av arbete år 2017 för nyanlända visar på betydande skillnader mellan dem som hade etableringsersättning och försörjningsstöd. För sammanboende med låga inkomster gav försörjningsstödet sämre ekonomiskt utbyte av att börja arbeta för den första i hushållet som gjorde det, givet att man inte har några barn. Med etableringsersättning var det ekonomiska utbytet i stället sämre för den andra i hushållet som började arbeta. Det ekonomiska utbytet av att öka sin löneinkomst på marginalen var lägre för dem som har etableringsersättning än för dem som har ekonomiskt bistånd. För nyanlända med försörjningsstöd och låga inkomster var det ekonomiska utbytet av arbete mycket lågt.³²

²⁹ James P. Ziliak (2016), *Temporary Assistance for Needy Families*. I *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*, vol. 1, red. Roberta A. Moffitt, University of Chicago Press.

³⁰ Eva Mörk (2011), *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?* (Långtidsutredningen 2011), SOU 2011:12, bilaga 11.

³¹ Genomgången av olika åtgärder i Långtidsutredningen beaktade dock inte bidragssänkningar. De betraktades som icke-önskvärda vad gäller välfärdsstatens yttersta skyddsnät (Mörk 2011, s. 221).

³² Eva Löfbom (2018). *Lönar sig arbete 2.0?* En ESO-rapport med fokus på nyanlända. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:2.

Erfarenheter från Danmark

När det gäller ekonomiskt bistånd och etableringsersättning finns två viktiga danska studier av de kraftiga minskningar av kontantbidrag till arbetslösa flyktinginvandrare som genomfördes 2002 i syfte att stärka deras integration och säkerställa en snabbare övergång till arbete. Dustmann med flera har studerat hur denna reform, som sänkte bidragen för nyanlända flyktingar med omkring 40 procent, påverkade flyktingarna själva och även deras barn.³³

Under de fyra första åren uppfyllde reformen de politiska målen: fler började arbeta och arbetsinkomsterna fördubblades. De höjda inkomsterna härrörde framför allt från områden med stark efterfrågan på arbetskraft. I områden med svagare arbetskraftefterfrågan fick flyktingarna mer instabila jobb med lägre lön. De positiva arbetsmarknadseffekterna var dock inte bestående. Från fem och upp till tio år efter reformen fanns inte längre någon skillnad mellan de flyktingar som utsattes för reformen och de som kommit till Danmark något tidigare och därmed inte utsattes för den. Tidigare studier hade bara undersökt utfall ett par år efter reformen och därmed enbart fångat de initialt positiva effekterna.³⁴

För dem som inte började arbeta innebar den danska reformen en rejäl sänkning av den disponibla inkomsten och en kraftig ökning av andelen barnfamiljer som hamnade under studiens fattigdomsgräns. Därigenom fick reformen även flera oavsedda negativa konsekvenser. De vuxna flyktingarna begick fler brott, framför allt snatteri och andra egendomsbrott. Flyktingarnas tonåriga barn blev också mer brottsbenägna, förutom egendomsbrott begick de även fler våldsbrott. Barnen gjorde även sämre ifrån sig i skolan och uppvisade lägre sysselsättning och inkomster senare i livet som vuxna.

De danska erfarenheterna är viktiga att beakta. En aspekt är att man med mer temporära bidragssänkningar kanske kan undvika bidragssänkningar som inte längre ger någon effekt. Att på något sätt beakta flyktingarnas geografiska placering på olika lokala

³³ Christian Dustmann, Rasmus Landersø och Lars Højsgaard Andersen (2024 a), Refugee Benefit Cuts. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(2): s. 406–441; Christian Dustmann, Rasmus Landersø och Lars Højsgaard Andersen (2024b), Unintended Consequences of Welfare Cuts of Children and Adolescents, *American Economic Journal: Applied Economics*, 16(4): s. 161–185.

³⁴ Michael Rosholm och Rune Majlund Vejlin, (2010) Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start? *Labour Economics*, 17: s. 258–275.

arbetsmarknader förefaller också vara angeläget. I vilket fall måste de positiva sysselsättningseffekterna vägas mot de oavsedda negativa effekterna för berörda vuxna och deras barn – samt vid kriminalitet effekter för allmänheten, brottsoffer i synnerhet – som blottlagts i de danska studierna.

Experimentella studier av basinkomst

Basinkomst är ett ekonomiskt bidrag som helt villkorslöst utgår till samtliga personer oavsett om de arbetar eller inte. Den bakomliggande idén är att ge ekonomisk grundtrygghet åt alla utan att ställa krav på motprestation. En fördel jämfört med traditionella bidrag är att en basinkomst – eftersom den saknar inkomstkrav – inte höjer den implicita marginalskatten på arbete. Däremot kan arbetsviljan minska genom en inkomsteffekt om bidraget innebär att människor känner att de har råd att arbeta mindre. En basinkomst skulle vara mycket dyr att införa i en hel befolkning, men på senare år har flera fältexperiment genomförts. En basinkomst skulle kunna ersätta ekonomiskt bistånd men dess villkorslöshet innebär en viktig skillnad gentemot ekonomiskt bistånd i Sverige (där aktivt arbetssökande är ett krav). Fältexperimenten om basinkomst är ändå informativa, eftersom de säger mycket om hur arbetsviljan i olika grupper påverkas av kontantbidrag.

Finland genomförde 2017–2018 ett uppmärksammat experiment där 2 000 slumpmässigt utvalda personer som uppbar arbetslöshetsersättning på miniminivå fick en månatlig utbetalning på 560 euro. De utvalda personerna undvek därmed nästan allt administrativt arbete relaterat till ansökningar om arbetslöshetsersättning och slapp också undan det krav på att söka arbete som annars gäller bidragstagare i Finland. Trots starkare incitament att börja arbeta påverkades inte sysselsättningen alls av basinkomsten under experimentets första år. Under det andra året fanns tecken på en positiv sysselsättningseffekt, men effekten är tyvärr svår att tolka eftersom arbetslöshetsförsäkringens regler samtidigt ändrades på ett sätt som försvårade jämförelser mellan studiens behandlingsgrupp och kontrollgrupp.³⁵

³⁵ Jouko Verho, Kari Hämäläinen och Ohto Kanninen (2022), Removing welfare traps: Employment responses in the Finnish basic income experiment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(1): s. 501–522.

Den finska studien kan jämföras med två amerikanska fältexperiment. Det första experimentet genomfördes i Compton, Kalifornien där 695 hushåll valdes ut slumpmässigt bland hushåll med låga inkomster. Utvalda hushåll utan barn erhöll 3 600 dollar per år medan hushåll med två eller fler barn erhöll 7 200 dollar per år (antingen utbetalat kvartalsvis eller varannan vecka 2021–2023). Efter 18 månader observerades en lägre sysselsättning bland personer som arbetade deltid vid experimentets början (13 procentenheters skillnad jämfört med kontrollgruppen), medan ingen sådan skillnad fanns för heltidsarbetande. De som valdes ut för att få bidrag utbetalade sänkte i genomsnitt sin arbetsinkomst med 333 dollar per månad. De uppgav sig också ha fått en tryggare bostadssituation. Däremot påverkades varken deras upplevda finansiella situation eller psykologiska välbefinnande.³⁶

Den andra amerikanska studien genomfördes i Texas och Illinois. I detta experiment valdes 1 000 låginkomsttagare ut slumpmässigt för att få 1 000 dollar per månad under tre år. En motsvarande kontrollgrupp med 2 000 personer erhöll i stället 50 dollar per månad. Bidragen ledde till minskade inkomster (2 000 dollar per år), lägre arbetsmarknadsdeltagandet (4 procent) och kortare arbetstid (1–2 timmar per vecka) hos behandlingsgruppen jämfört med kontrollgruppen.³⁷

Sammantaget visar experimenten att villkorslösa kontantbidrag riskerar att leda till lägre arbetsutbud och inkomster bland dem som redan arbetar. Frånvaron av effekter i den finska studien är dock intressanta och ska troligen tolkas utifrån att deltagarna var personer som redan uppbar bidrag.

³⁶ Sidhya Balakrishnan, Sewin Chan, Sara Constantino, Johannes Haushofer och Jonathan Morduch (2024), *Household Responses to Guaranteed Income: Experimental Evidence from Compton California*, Working paper 33209, National Bureau of Economic Research (NBER): <http://www.nber.org/papers/w33209>.

³⁷ Eva Vivalt, Elizabeth Rhodes, Alexander W. Bartik, David E. Broockman, Patrick Krause och Sarah Miller (2025). *The Employment Effects of a Guaranteed Income: Experimental Evidence from Two US states*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 32719.

Svenska studier

Föräldrapenning

En högre föräldrapenning har visat sig minska arbetsutbudet, men endast för kvinnor och på kort sikt. Detta framgår i en studie av Ginja, Jans och Karimi som fokuserar på den snabbhetspremie som ger högre föräldrapenning till kvinnor som får sitt andra barn inom 30 månader efter det första barnets födelse (tidigare gällde 24 månader).³⁸ Mammor med rätt till högre föräldrapenning sänkte sitt arbetsutbud, både genom färre arbetade timmar och genom att vissa inte arbetade alls. Minskningen av arbetsutbudet var huvudsakligen koncentrerad till barnets första två år. När barnet nått tioårsåldern fanns inga skillnader i sysselsättning och inkomst mellan mammor med rätt till högre och lägre föräldrapenning. Pappornas genomsnittliga arbetsutbud förändrades varken på kort eller lång sikt, förutom i hushåll med höga inkomster där papporna ökade sitt arbetsutbud något. Dessa resultat stämmer på det stora hela överens med två tidigare svenska studier av föräldraförsäkringen.³⁹

Föräldrapenningen har också studerats specifikt för nyanlända invandrare. Nyanlända kvinnor har ett lågt arbetskraftsdeltagande och föräldraförsäkringen verkar utgöra en delförklaring till det. Sju procent av de nyanlända kvinnorna har uppskattats befinna sig utanför arbetskraften på grund av föräldraförsäkringen. Framför allt minskade arbetskraftsdeltagande och sysselsättning bland de nyanlända mammorna när barnen var små (upp till sex år), medan papporna inte påverkades.⁴⁰

³⁸ Rita Ginja, Jenny Jans och Arizo Karimi (2020), Parental Leave Benefits, Household Labor Supply, and Children's Long-Run Outcomes, *Journal of Labor Economics*, 38(1): s. 261–320.

³⁹ Ylva Moberg, Snabbhetspremien: Högre föräldrapenning för kvinnor ger mindre jämställt uttag. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU Working Paper 2019:2 (2019); Arizo Karimi, Erica Lindahl och Peter Skogman Thoursie (2012), *Labour supply responses to paid parental leave*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) Working Paper 2012:22.

⁴⁰ Ulrika Vikman (2013), *Paid parental leave to immigrants: An obstacle to labor market entrance?* Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) Working Paper 2013:4.

Barnbidrag

Eftersom barnbidrag och flerbarnstillägg inte behovsprövas kan deras effekter på arbetsutbudet förväntas vara små. Arbetsutbudet hos personer som får ekonomiskt bistånd kan dock påverkas genom en ändrad marginaleffekt när barnbidraget räknas av mot biståndet. Det kan också finnas en inkomsteffekt om barnbidrag ger en så pass hög inkomst att någon i familjen väljer bort att arbeta. Enligt en rapport från Riksrevisionen, som använder FASIT-modellen för simuleringar, kan flerbarnstillägget förväntas ha en ytterst liten påverkan på arbetsutbudet.⁴¹ Det finns inget som tyder på att effekten av barnbidrag för det första barnet skulle se väsentligt annorlunda ut.

Bostadsbidrag

Bostadsbidraget minskar det ekonomiska utbytet av arbete genom att det minskas i takt med ökad inkomst. Reglerna för denna avtrappning ändrades 1997 då individuell inkomst ersatte hushållsinkomst som grund för bidraget. Detta ledde till en lägre implicit marginalsatt – det vill säga ett högre ekonomiskt utbyte av arbete – för personer vars partner redan arbetade (vilket oftare är fallet för kvinnor än för män). En studie av Bastani, Moberg och Selin visar att arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor med låga inkomster ökade till följd av regeländringen.⁴² Kvinnornas respons motsvarar en genomsnittlig deltagandelastisitet på 0,13, vilket innebär att deras arbetskraftsdeltagande ökar med 0,13 procent när nettolönen (justerad för bidrag) ökar med en procent. Deltagandelastisiteten var dock betydligt högre bland kvinnor med lägre potentiella inkomster och lägre arbetskraftsdeltagande.

Sjuk- och aktivitetsersättning

Konsekvenserna av att inte få sjuk- och aktivitetsersättning har undersökts av Riksrevisionen i en granskningsrapport som följer utfallen för personer som i ansökan om omprövning nekades

⁴¹ Riksrevisionen (2020), *Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras*, granskningsrapport RIR 2020:9.

⁴² Spencer Bastani, Ylva Moberg och Håkan Selin (2021), The anatomy of the extensive margin labor supply response, *The Scandinavian Journal of Economics*, 123: s. 33–59.

tillgång till sjukersättning eller aktivitetsersättning.⁴³ Resultaten tyder på att personer som får dessa ersättningar har en högst begränsad arbetsförmåga. Personerna som nekades ersättning fick därigenom sänkt inkomst och kunde inte kompensera detta med högre inkomster från arbete. De som nekades ersättning fick också försämrad hälsa, där psykisk sjukdom speciellt lyfts fram i rapporten.

Etableringsersättning

År 2010 reformerades introduktionsprogrammet för nyanlända. Med det nya etableringsprogrammet tog Arbetsförmedlingen över ansvaret från kommunerna. En annan viktig förändring var att ersättningen för att delta i programmet individualiserades från att tidigare ha varit behovsprövad på hushållsnivå. Enligt en välgjord studie hade reformen tydligt positiva effekter på kvinnors – men inte på mäns – sysselsättning och inkomster.⁴⁴ Detta tyder på att ersättningar som behovsprövas på hushållsnivå håller tillbaka kvinnor från arbetsmarknaden. I många familjer arbetade mannen redan innan reformen, medan reformen gjorde det mer lönsamt även för kvinnan att arbeta. Hur stor del av reformeffekten som berodde på den individualiserade etableringsersättningen är dock svårt att avgöra eftersom reformen även förändrade programmets innehåll. Studien är även relevant för ekonomiskt bistånd, som fortfarande behovsprövas på hushållsnivå, vilket på motsvarande sätt kan förväntas hålla tillbaka kvinnors sysselsättning.

4.2.3 Slutsatser om sociala förmåner och incitament för arbete

Många människor som invandrar till Sverige från tredje land har en svag ställning på arbetsmarknaden med låg sysselsättning och svårigheter att uppnå självförsörjning. Samtidigt visar forskningsresultat från Sverige och andra länder att högre ersättningsnivåer inom

⁴³ Riksrevisionen (2018), *Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – effekter på inkomst och hälsa*, Granskningsrapport, RIR 2018:9.

⁴⁴ Bratu, C., L. Martén och L. Ottesen (2025), Individualized benefits and access to active labor market programs boost refugee women's economic integration, *Review of Economics and Statistics*, under publicering.

socialförsäkringar och ekonomiskt bistånd ger ett högre nyttjande av ersättningarna och ett lägre arbetsutbud.

Studier av sänkta kontantbidrag till flyktingar i Danmark visar på positiva sysselsättningseffekter upp till fyra år efter sänkningen. Därefter upphörde effekten och arbetsutbudet jämnades ut mellan flyktingar som utsattes för sänkningen och flyktingar som inte utsattes på grund av att de invandrat precis innan sänkningen slog till. Bidragssänkningen fick samtidigt flera negativa effekter för flyktingarna själva, deras barn och utomstående, bland annat i form av ökad kriminalitet.

Att kontantbidrag kan reducera arbetsutbud och inkomster bland dem som redan arbetar är något som bekräftas i ett par nya fältexperiment. Fältexperiment är viktiga eftersom de väldigt trovärdigt fångar kausala effekter av det som varierar, i det här fallet kontantbidrag. Men eftersom inget sådant fältexperiment har genomförts i Sverige går det inte att säkert säga hur motsvarande bidrag inom vårt välfärdssystem skulle påverka arbetsutbudet hos personer med låga inkomster. Att etableringsersättningen utgår till individen och inte behovsprövas på hushållsnivå har dock visat sig höja de deltagande kvinnornas sysselsättning och löner. Med andra ord verkar ekonomiska incitament spela roll för flyktingars arbetsutbud. Detsamma gäller sannolikt för ekonomiskt bistånd som fortfarande behovsprövas på hushållsnivå.

Hur socialförsäkringar påverkar de försäkrades arbetsutbud skiljer sig mellan olika förmåner. Föräldrapenning verkar hålla tillbaka mammornas – men inte pappornas – arbetsutbud under småbarnsåren. Därefter försvinner de skillnader i sysselsättning och inkomst som kortsiktigt uppstod på grund av föräldrapenningen. Bostadsbidrag förefaller ha en tydlig negativ effekt på arbetsutbudet, speciellt bland kvinnor med svagare ställning på arbetsmarknaden. Däremot har barnbidraget, som inte är behovsprövat, ytterst små om ens några effekter på föräldrarnas arbetsutbud. Inte heller sjuk- och aktivitetsersättning förefaller påverka arbetsutbudet hos dem som uppbär dessa ersättningar. Det beror rimligen på att deras arbetsförmåga är högst begränsad. Ekonomiskt bistånd har i många fall starkare negativa effekter på människors arbetsutbud genom att det vid låga inkomster lönar sig relativt dåligt för den som har försörjningsstöd att öka sin förvärvsinkomst.

5 Juridiska utgångspunkter och överväganden

5.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att presentera de rättsliga utgångspunkter och överväganden som kommittén har arbetat utifrån och som har utgjort grunden för de förslag vi har valt att lägga fram.

Enligt våra direktiv är syftet med att införa en kvalificering för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd inte att begränsa möjligheterna för medborgare i andra EU/EES-länder, Schweiz eller nordiska länder att få svenska socialförsäkringsförmåner i situationer där samordning ska ske enligt unionsrätten eller den nordiska konventionen om social trygghet. Den fria rörligheten ska också beaktas. Som nämnts i kapitel 3 ska våra förslag vara förenliga med såväl unionsrätten och Sveriges andra internationella åtaganden som svenska grundlagar, men samtidigt inte mer generösa än vad som krävs enligt dessa regelverk.

Detta kapitel inleds med att presentera förutsättningarna för bosättning och vistelse i Sverige, med fokus på de olika grunder som finns för uppehållstillstånd samt EU/EES-medborgares rätt till uppehållsrätt. Vi avslutar det avsnittet med en kort genomgång av bosättnings- och vistelsebegreppen i dels socialförsäkringsbalken, SFB, dels socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Vi analyserar därefter om och hur unionsrätten påverkar våra förutsättningar att utforma kvalificeringsregler för socialförsäkring och för ekonomiskt bistånd. Vi fokuserar särskilt på hur social trygghet och socialt stöd hantearas inom EU, inklusive samordningen av de nationella systemen. Samordningen följer huvudsakligen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, samordningsförordningen, och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av

den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, tillämpningsförfordningen.

Vi kommer huvudsakligen använda oss av begreppet samordningsförfordningarna i vårt betänkande. Vi avser då både samordningsförfordningen och tillämpningsförfordningen. Avser vi någondera av förfordningarna särskilt kommer detta att klart framgå.

Värt att notera är att presentationen av samordningsförfordningarna inte ska ses som uttömmande eftersom detta är ett stort rättsområde och ett relativt invecklat regelverk.

Vi ska lämna förslag som är i överensstämmelse med unionsrätten. Principen om likabehandling är av stor vikt inom unionsrätten och får betydelse för de förslag vi kan lämna eftersom vårt uppdrag handlar om kvalificering till befintliga system, och inte utformningen av dem. Likabehandlingsprincipen och dess inverkan på våra förslag behandlas i avsnitt 5.3.

Vi redovisar sedan om, och i så fall på vilket sätt, svenska grundlagar och Sveriges folkrättsliga åtaganden, inklusive barnkonventionen, påverkar de förslag vi kan lämna och utformningen av dem. Avslutningsvis redogör vi för vår bedömning av om svenskt medborgarskap kan och bör användas som kvalificeringskriterium för ekonomiskt bistånd respektive socialförsäkringsförmåner.

5.2 Förutsättningar för laglig bosättning och vistelse

5.2.1 Inledning

Detta avsnitt syftar till att ge en översiktlig presentation av de olika formerna och rättsliga grunderna för laglig vistelse och bosättning i Sverige. Vi inleder med svenskt medborgarskap, för att därefter redogöra för grunderna för uppehållstillstånd. Avslutningsvis behandlas uppehållsrätten. I vilken mån de olika grupperna måste likabehandlas analyseras dels nedan i avsnitt 5.3, dels i kapitel 6–8.

Svensk rätt har olika definitioner i olika lagstiftningar av vad som avses med begreppet ”bosatt”. Vi redogör sist i det här avsnitt för bosättningsbegreppen, främst i SFB och i SoL. Ett tredje bosättningsbegrepp finns i samordningsförfordningarna. Detta bosättningsbegrepp avhandlas i avsnitt 5.4.3.

5.2.2 Svenska medborgares absoluta rätt

Svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att resa in i landet, samt vistas och bosätta sig inom riket, enligt 2 kap. 7 § regeringsformen (RF). Det svenska medborgarskapet regleras särskilt i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, medborgarskapslagen. I den inledande portalparagrafen anges att det svenska medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet förenar alla medborgare och står för samhörighet med Sverige, representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället och är en grund för folkstyrelsen.

Om ett barn har en förälder som är svensk medborgare förvärvat det barnet svenskt medborgarskap vid födseln, enligt 2 §, eller vid adoption, enligt 4 § medborgarskapslagen.

För de som inte är barn till svenska medborgare finns en möjlighet att ansöka om svenskt medborgarskap. Enligt huvudregeln, som framgår av 11 § medborgarskapslagen, ska han eller hon i så fall ha styrkt sin identitet, ha fyllt arton år, ha permanent uppehållstillstånd i Sverige samt ha haft och förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. I tillägg ska personen ha hemvist här i landet i ett visst antal år:

- sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,
- sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716), UtlL.,
- sedan fem år i fråga om övriga utlänningar.

Av medborgarskapslagens förarbeten framgår att reglerna om förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap återspeglar en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet med Sverige och förenar såväl nuvarande som nya svenskar (prop. 2013/14:143 s. 10 f.).

Svenska medborgares särställning framkommer framför allt genom att det endast är svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige, får rösta i riksdagsval och är valbara till riksdagen. Medborgarens särskilda ställning markeras också av att vissa offentliga anställningar och uppdrag är förbehållna svenska

medborgare. Vidare är medborgarskap oftast en förutsättning inom den internationella rätten för en stats rätt att intervensera och diplomatiskt skydda en person inom andra staters områden och gentemot andra stater.

Samtidigt har krav på svenskt medborgarskap successivt tagits bort inom många områden och bosättningen har i stället för medborgarskapet fått ökad betydelse för en persons rättigheter och skyldigheter i samhället, till exempel vad gäller socialförsäkringen. Detta kommer att utvecklas i avsnitt 5.6.

5.2.3 Rättsliga grunder för uppehållstillstånd

Inledning

Som huvudregel krävs uppehållstillstånd av andra än svenska medborgare för att de ska få vistas och bosätta sig i Sverige. Enligt 2 kap. 4 § UtlL är uppehållstillstånd ett tillstånd att vistas i Sverige under en viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). En utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § UtlL.

Kravet på uppehållstillstånd gäller dock inte alla utlänningar, vilket följer av 2 kap. 8 b § UtlL. Följande grupper är undantagna:

- utlänningar som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge,
- utlänningar som har uppehållsrätt, eller
- utlänningar som har visering för längre tid än tre månader.

Uppehållsrätt är en rätt för unionsmedborgare att fritt resa in i, vistas och bosätta sig i en annan medlemsstat. Den skiljer sig därmed från uppehållstillstånd som måste ansökas om och beviljas av Migrationsverket, som huvudregel innan inresa till ett land. Uppehållsrätten är dock inte ovillkorlig. Vi kommer att utveckla resonemanget om uppehållsrätten i avsnitt 5.2.4.

Det finns ett stort antal rättsliga grunder för uppehållstillstånd. Nedan följer en översiktlig beskrivning av uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, tillfälligt skydd,

arbete/egenföretagande, anknytning (som familjemedlem till någon i Sverige), studier, besök, Sveriges internationella åtaganden, synnerligen ömmande omständigheter och ställning som varaktigt bosatt.

Internationellt skydd

Flyktingar och *alternativt skyddsbehövande* som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § första stycket UtlL. Det samma gäller för *kvotflyktingar för vidarebosättning* enligt 5 kap. 2 § UtlL. Begreppen flykting och alternativt skyddsbehövande definieras i 4 kap. UtlL. Den svenska utlänningslagen bygger i dessa delar i stor utsträckning på Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandssmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning), skyddsgrundsdirektivet.

EU har dock antagit en ny förordning: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandssmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU, skyddsgrundsförordningen.

Skyddsgrundsförordningen är enligt artikel 42 direkt tillämplig i medlemsstaterna och tillämpas från och med den 1 juli 2026. Den kommer då att ersätta de delar av UtlL som baseras på skyddsgrundsdirektivet. En utredning om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (Ju 2023:18) pågår och ska lämna sitt slutbetänkande den 2 oktober 2025. Syftet med den utredningen är, bland annat, att föreslå vissa anpassningar i svensk rätt i förhållande till skyddsgrundsförordningen.

I artikel 23 i skyddsgrundsförordningen finns bestämmelser om sammanhållning av familjer. I artikel 23.1 anges bland annat att de

behöriga myndigheterna i den medlemsstat som beviljade en person internationellt skydd som huvudregel ska utfärda uppehållstillstånd till familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd och som inte för egen del uppfyller kraven för att beviljas internationellt skydd. Det handlar enligt artikel 3.9 om familjemedlemmar som befinner sig i samma medlemsstat som flyktingen eller den alternativa skyddsbehövande i fråga om ansökan om internationellt skydd. Det innebär att familjemedlemmen måste befinna sig i Sverige när de ansöker om uppehållstillstånd (jämför artikel 2 j i skyddsgrundsdirektivet samt prop. 2009/10:31 s. 146 och prop. 2013/14:248 s. 44). Ytterligare en förutsättning är att familjen existerade redan innan sökanden anlände till medlemsstaternas territorium.

Medlemsstaterna får tillämpa artikel 23 i skyddsgrundsförordningen på andra nära släktingar inklusive syskon. Förutsättningen är att dessa levde tillsammans som en del av familjen innan sökanden anlände till medlemsstatens territorium. Släktingen ska också vara beroende av den person som beviljats internationellt skydd. Artikel 23 får även tillämpas på en gift underårig om det är i den underåriges intresse, se artikel 23.7.

Tillfälligt skydd

En speciell form av uppehållstillstånd är uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, som regleras i 21 kapitlet UtlL. Det rör sig här om skydd enligt rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, massflyktsdirektivet.

Massflyktsdirektivet reglerar miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer. Det syftar enligt artikel 1 till att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. Direktivet aktiveras enligt artikel 5 när rådet genom ett beslut som fattats med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, fastställer att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer.

Med anledning av kriget i Ukraina aktiverades massflyktsdirektivet år 2022, genom rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av

den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följderna att tillfälligt skydd införs. Det tillfälliga skyddet har därefter förlängts och gäller nu till och med den 4 mars 2026. Om det inte förlängs ytterligare upphör det tillfälliga skyddet efter detta datum.

Enligt artikel 2 i beslutet är direktivet tillämpligt på personer som till följd av den ryska militära invasionen fördrivits från Ukraina den 24 februari 2022 eller senare. Det gäller bland annat ukrainska medborgare bosatta i Ukraina, statslösa och medborgare i annat tredjeland än Ukraina som har internationellt skydd i Ukraina samt familjemedlemmar till dessa personer. Personkretsen som kan få tillfälligt skydd har för svensk del utvidgats till att även omfatta dem som lagligen befann sig i Sverige före den 22 december 2023, 4 kap. 19 h § utlänningsförordningen (2006:97), UtlF.

Arbete, näringsverksamhet, studier och besök

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för *arbete, studier eller besök* enligt 5 kap. 10 § UtlL. För att en tredjelandsmedborgare ska få arbeta i Sverige krävs även ett arbetstillstånd. Förutsättningarna för att beviljas ett arbetstillstånd regleras i 6 kap. UtlL. Även vissa familjemedlemmar till dem som beviljas uppehållstillstånd enligt ovan får beviljas uppehållstillstånd enligt 4 kap. 4 a § UtlF.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får också beviljas en utlänning som önskar *visats* här i landet för att *bedriva näringsverksamhet*, om han eller hon har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten och kan försörja sig, enligt 5 kap. 10 a § UtlL. Även familjemedlemmar till den som har uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i Sverige kan under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd, se 4 kap. 4 b § UtlF.

Tillstånd för säsongsarbete kan beviljas enligt förutsättningarna som framgår av i 6 c kap. UtlL. Ett sådant tillstånd har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning. Ett arbetstillstånd för säsongsarbete kan beviljas om vistelsen inte överstiger 90 dagar. Om vistelsen överstiger 90 dagar

kan ett uppehålls- och arbetstillstånd beviljas, enligt 6 c kap. 1 § andra stycket UtlL. Det föreligger inte motsvarande rätt för familjemedlemmar.

Upphållstillstånd kan också beviljas för *forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete*. Dessa regler återfinns i 5 b kap. UtlL. De har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (omarbetning). Vissa familjemedlemmar, bland annat make, sambo och barn under 18 år, kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd på grund av studier eller slutförda studier inom högre utbildning, enligt 4 a kap. 6 § UtlF.

Särskilda regler för högkvalificerad arbetskraft och vid företagsintern förflyttning

En utlänning som har ett anställningsavtal för högkvalificerad anställning i Sverige med en anställningstid om minst sex månader kan beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning, så kallat *EU-blåkort*, enligt 6 a kap. 1 § UtlL. EU-blåkort har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG. Vissa krav ställs på bland annat lön, studie- och yrkeserfarenhet samt försäkringsskydd för att beviljas EU-blåkort, se 6 a kap. 1 § UtlL. Vissa familjemedlemmar till den som har EU-blåkort, bland annat make, sambo och barn, ska också beviljas uppehållstillstånd, enligt 6 a kap. 9 § UtlL.

ICT-tillstånd är ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal. Det kan, under vissa förutsättningar, beviljas en utlänning som är anställd av ett företag som är etablerat utanför EU/EES-staterna och Schweiz och som ska tjäna som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som är etablerat i Sverige, se 6 b kap. 1 § UtlL. De närmare förutsättningarna för ICT-tillstånd regleras i 6 b kap. UtlL. ICT-tillstånd grundar sig i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse

för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal. Vissa familjemedlemmar till den som har ICT-tillstånd, bland annat make, sambo och barn, ska beviljas ett uppehållstillstånd. Förutsättningen är att anknytningspersonen uppfyller vissa krav på försörjning, enligt 6 b kap. 14 § UtL.

Anknytning

I 5 kap. 3 och 3 a §§ UtL finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av *anknytning* till en anknytningsperson som är bosatt i Sverige. Bestämmelserna är en del av genomförandet av rådets direktiv 2003/88/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, familjeåterföreningsdirektivet, i svensk rätt. Möjligheten gäller under vissa förutsättningar medlemmar av kärnfamiljen eller som på annat sätt är nära anhöriga till anknytningspersonen samt personer som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboskap med anknytningspersonen.

För att den anhöriga ska kunna beviljas uppehållstillstånd måste anknytningspersonen visa att han eller hon kan försörja sig och den anhöriga, samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för både sig själv och den anhöriga, enligt 5 kap. 3 b § UtL. Försörjningskravet gäller enbart vid förstagångsansökan och inte vid ansökningar om förlängning.

Sveriges internationella åtaganden

Uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden kan ges till exempel om ett internationellt organ bedömt att en av- eller utvisning av en viss personen skulle utgöra ett konventionsbrott, se 5 kap. 4 § UtL. Det kan exempelvis aktualiseras om en person skulle riskera att utsättas för tortyr. De internationella organ som avses är Europadomstolen och FN:s övervakningskommittéer, däribland FN-kommittén mot tortyr (prop. 2004/05:170 s. 278). Någon motsvarande rätt, utöver reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning, för familjemedlemmar finns inte.

Synnerligen ömmande omständigheter

Uppehållstillstånd får beviljas om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana *synnerligen ömmande omständigheter* att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas, enligt 5 kap. 6 § första stycket UtlL. Någon motsvarande rätt för familjemedlemmar, utöver reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning, finns inte.

Ställning som varaktigt bosatt

En utlänning som inte är unionsmedborgare och som de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige, med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt, kan efter ansökan beviljas *ställning som varaktigt bosatt* i Sverige, enligt 5 a kap. 1 § UtlL. Enligt 5 a kap. 2 § UtlL ska en person, för att kunna beviljas status som varaktigt bosatt, fullt ut kunna försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda. I övrigt regleras de närmare förutsättningarna för att få status som varaktigt bosatt i 5 a kap. UtlL. Regleringen har sin grund i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Direktivet omförhandlas för närvarande.

Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt ska ges ett permanent uppehållstillstånd, enligt 5 kap. 2 b § UtlL. En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan medlemsstat kan på vissa grunder beviljas uppehållstillstånd i Sverige, se 4 kap. 9 § UtlF. En familjemedlem till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat men är bosatt i Sverige kan också under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd, enligt 4 kap. 16 a § UtlF.

Huvudregeln är att en person ska ha bott i Sverige i minst fem år utan avbrott för att beviljas ställning som varaktigt bosatt. Endast tid med laglig vistelse och tid då en persons asylansökan har handlagts får beaktas. Däremot får personer som har haft EU-blåkort även räkna in perioder i andra medlemsstater, enligt 5 a kap. 1 a § UtlL. Det kan därmed bli aktuellt att få ställning som varaktigt bosatt tidigare än efter fem års bosättning i Sverige.

5.2.4 Uppehållsrätt för unionsmedborgare och vissa tredjelandsmedborgare

Rörlighetsdirektivet

Unionsmedborgare har en rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Det framgår direkt i artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Detta gäller under förutsättning att inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, rörlighetsdirektivet, fastställs villkoren för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Utöver unionsmedborgare omfattas, genom EES-avtalet, även medborgare i Island, Liechtenstein och Norge av direktivet. Även familjemedlemmar omfattas. I svensk rätt har rörlighetsdirektivet införlivats bland annat genom 3 a kap. UtlL och 3 kap. UtlF.

Uppehållsrätt

I UtlL definieras uppehållsrätt som en rätt för EES-medborgare (vilket inkluderar EU-medborgare) och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige i mer än tre månader utan uppehållstillstånd (1 kap. 3 b § och 3 a kap. 1 § UtlL). Till skillnad mot uppehållstillstånd krävs inte något beslut från Migrationsverket eller annan svensk myndighet. Uppehållsrätten är på så vis formlös, och finns så länge villkoren för den består (se 3 a kap. 5 § UtlL, se även 3 a kap. 5 a–d §§ UtlL om möjligheten att behålla sin uppehållsrätt även om villkoren inte längre är uppfyllda).

EU/EES-medborgare kan ha uppehållsrätt på olika grunder. Detta regleras i Sverige genom 3 a kap. 3 § UtlL. I första hand om han eller hon *arbetar eller är egenföretagare* men också om EU/EES-

medborgaren är *arbetsökande* och har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning. *Studerande* har uppehållsrätt om personen är inskriven vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige, har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige. Även så kallade *icke-ekonomiskt aktiva* har uppehållsrätt, om de har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Vilka familjemedlemmar som har uppehållsrätt anges i 3 a kap. 4 § UtlL. Här anges också att en familjemedlem inte har uppehållsrätt om exempelvis ett äktenskap ingåtts uteslutande för att personen i fråga ska få uppehållsrätt – det vill säga i syfte att missbruka reglerna.

Permanent uppehållsrätt

Permanent uppehållsrätt uppkommer om en EES-medborgare (vilket inkluderar EU-medborgare) har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år, enligt 3 a kap. 6 § UtlL. Utan avbrott innebär inte att en person måste stanna i landet under alla omständigheter. I stället ges det under vissa förutsättningar möjlighet att vistas utanför landet, upp till tolv månader beroende på anledning, enligt 3 a kap. 8 § UtlL.

Även familjemedlemmar, som inte själva är EU/EES-medborgare, som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år med den person som han eller hon härleder sin uppehållsrätt från, har permanent uppehållsrätt. Detta följer av 3 a kap. 7 § UtlL.

Uppehållsrätt för vissa tredjelandsmedborgare

Uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare förutsätter att tredjelandsmedborgaren är familjemedlem till en EU/EES-medborgare med uppehållsrätt. Ytterligare en förutsättning är att tredjelandsmedborgaren följer med eller i Sverige ansluter sig till EU/EES-medborgaren (3 a kap. 2 § första stycket och 4 § UtlL).

De rättigheter som tredjelandsmedborgare kan ges i unionsrättens bestämmelser om unionsmedborgarskap utgör härledda rättigheter till följd av att en unionsmedborgare har utövat sin rätt till fri rörlighet, så kallas *härledd uppehållsrätt* (se EU-domstolens dom, O och B, C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 36). En härledd rättighet har sin grund i att tredjelandsmedborgaren är familjemedlem till en unionsmedborgare.

Familjemedlemmar till vissa svenska medborgare omfattas också av begreppet familjemedlem till EU/EES-medborgare. Detta blir aktuellt enbart för tredjelandsmedborgare. Upphållsrätten uppstår för den tredjelandsmedborgare som har sådan familjeanknytning till en svensk medborgare som anges ovan och den svenske medborgaren återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet (3 a kap. 2 § andra stycket UtL och prop. 2013/14:81 s. 41 f.). En svensk medborgare kan till exempel utnyttja sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig och arbeta i en annan EU/EES-stat.

EU-domstolen har också i ett antal avgöranden grundat härledd uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare direkt på artikel 20 och 21.1 i EUF-fördraget. Bestämmelsen i 3 a kap. 2 § andra stycket UtL baseras på sådan rättspraxis (prop. 2013/14:81 s. 42). EU-domstolen har vidare uttalat att det finns vissa mycket speciella situationer där en tredjelandsmedborgare ska tillerkännas en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i EUF-fördraget. Detta är fallet om det finns ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och en minderårig unionsmedborgare, som medför att unionsmedborgaren i praktiken skulle tvingas lämna unionen och därmed berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet till följd av att tredjelandsmedborgaren nekas uppehållsrätt (se bland annat EU-domstolens domar Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkterna 43 och 44, Chavez-Vilchez med flera, C-133/15, EU:C:2017:354, punkterna 63–65 samt K.A. med flera, C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 51).

5.2.5 Bosättnings- och vistelsebegreppen

Inledning

Svensk rätt använder sig av flera olika bosättnings- och vistelsebegrepp. Begreppen har inte heller nödvändigtvis samma innebörd i exempelvis folkbokföringslagstiftningen som inom socialförsäkringen och socialtjänstlagstiftningen. Det får stor betydelse i förhållande till de överväganden vi måste göra och de förslag vi enligt vårt uppdrag ska lägga. Detta avsnitt syftar till att ge en bakgrund till de begrepp som vi använder oss av i resten av betänkandet och riktar sig därför särskilt in på socialförsäkringen och det ekonomiska biståndet. Vidare förekommer det ytterligare bosättningsbegrepp inom unionsrätten. I avsnitt 5.4.4. behandlar vi bosättningsbegreppet inom samordningsförförordningarna.

Folkbokföringens bosättningsbegrepp

Enligt 3 § folkbokföringslagen (1991:481) anses en person bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Om en person kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska personen folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här.

Vad gäller utlänningar som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får dessa folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt, enligt 4 § första stycket folkbokföringslagen. Undantag görs om det finns synnerliga skäl.

De som är i Sverige med uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, det vill säga enligt massflyktsdirektivet, har tidigare inte kunnat folkbokföras om de kan antas komma att vistas i landet kortare tid än tre år, enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen. I november 2024 infördes dock specialbestämmelser i lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall. Specialbestämmelserna gäller de personer som kommit till Sverige med anledning av kriget i Ukraina. Syftet med specialbestämmelserna var att de med tillfälligt skydd ska kunna folkbokföras snabbare. Enligt specialbestämmelserna får de med tillfälligt skydd nu

folkbokföras efter tolv månader i landet, om de kan antas tillbringa sin dygnsvila här i minst ytterligare sex månader.

Bosättningsbegreppet enligt SFB

Bosättning i Sverige krävs för att en person ska vara försäkrad för de bosättningsbaserade förmånerna, enligt 4 kap. 2 och 3 §§ SFB. En person anses enligt huvudregeln vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet, 5 kap. 2 § SFB.

Innebörden av bosättningsbegreppet i socialförsäkringen diskuterades i förarbetena till den upphävda socialförsäkringslagen (1999:799), vars bestämmelser överförts till SFB. Enligt förarbetena till socialförsäkringslagen bör användningen av bosättningsbegreppet i möjligaste mån återspegla de faktiska förhållandena. Den enskildes normala vistelseort bör tillmätas avgörande betydelse för var han eller hon ska anses bosatt. Vid en bedömning av frågan om någons egentliga hemvist kan vägledning hämtas i folkbokföringslagen. Det innebär att även inom socialförsäkringen är den så kallade dygnsviloprincipen avgörande vid bedömningen av var någon har sin egentliga hemvist (prop. 1998/99:119 s. 89).

I 5 kap. 3 § SFB finns särskilda bestämmelser om bosättning i gränsöverskridande situationer. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det.

Till skillnad mot i folkbokföringslagen finns det ingen uttrycklig bestämmelse i SFB om att den som ska anses bosatt måste ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Högsta förvaltningsdomstolen framhöll i mål HFD 2024 ref. 17 att 5 kap. 2 § SFB inte innehåller något krav på att vistelsen ska vara laglig för att en person ska anses bosatt här. Domstolen gjorde därför bedömningen att det inte finns något krav på att en person ska ha uppehållstillstånd för att anses bosatt i Sverige i SFB:s mening.

De som har uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, det vill säga enligt massflyktsdirektivet, anses inte bosatta i Sverige i SFB:s mening. Detta följer av en särskild undantagsregel i 5 kap. 3 § andra stycket SFB. Här skiljer sig alltså bosättningsbegreppen i SFB mot vad som gäller enligt folkbokföringslagen och den nyligen

införda lagen om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall.

Vistelse och bosättning enligt SoL

I SoL förekommer både ett vistelse- och ett bosättningsbegrepp. Utgångspunkten i SoL är att den kommun där en person är *bosatt* ansvarar för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver (2 kap. 3 § SoL). Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt (första punkten) eller en annan kommun som den enskilde har sin starkaste anknytning till (andra punkten). Om den enskilde saknar stadigvarande bostad är det den kommun till vilken han eller hon har sin starkaste anknytning som ska anses som bosättningskommun (tredje punkten).

Den kommun som den enskilde är stadigvarande bosatt i är i de allra flesta fall där han eller hon borde vara folkbokförd (jämför prop. 2010/11:49 s. 39 och 85 f.).

Det yttersta ansvaret för stöd och hjälp inom socialtjänstens område ligger emellertid på den kommun där den enskilde *vistas* (2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § SoL). Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 § SoL).

Någon särskild reglering för de som har uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, det vill säga enligt massflyktsdirektivet – motsvarande den i 5 kap. 3 § andra stycket SFB – finns inte i SoL. Även om sådana personer inte anses bosatta i *SFB:s mening* kan de alltså anses bosatta i *SoL:s mening*.

I kapitel 7 kommer vi att analysera SoL:s vistelse- och bosättningsbegrepp ytterligare, med utgångspunkt i det förslag om kvalificering vi lägger i denna del.

5.3 Unionens likabehandlingsprincip

Vår bedömning: Vilken grund en person har för att lagligen vistas i Sverige har betydelse för i vilken omfattning han eller hon måste likabehandlas med svenska medborgare.

Skälen för vår bedömning

5.3.1 Inledning

Som vi konstaterat i föregående avsnitt är det endast svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. För EES-medborgare, inklusive unionsmedborgare, och tredjelandsmedborgare gäller olika regelverk och förutsättningar. Dessa framgår dels av svensk rätt, dels följer de av våra åtaganden inom främst unionsrätten. Inom Europeiska unionen gäller en princip om likabehandling. Denna princip har fått stort genomslag inom unionsrätten och kommer till uttryck i såväl fördragen som i olika förordningar och direktiv. Den är också framträdande i EU-domstolens praxis.

Likabehandlingsprincipen innebär att den rättsliga grunden som såväl tredjelandsmedborgare som unionsmedborgare har för att vistas och bo i Sverige har avgörande betydelse för de förslag vi kan lägga fram. Detta beror på att de unionsrättsliga rättsakterna styr i vilken mån såväl tredjelandsmedborgare som unionsmedborgare måste likabehandlas med svenska medborgare. För att en lagstiftning som innehåller krav på svenskt medborgarskap ska vara förenlig med unionsrätten behöver därför vissa grupper behandlas lika med svenska medborgare.

Vi kommer nedan presentera unionsmedborgarskapet och dess koppling till likabehandlingsprincipen, och särskilt diskutera förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Efter detta analyserar vi vilken betydelse likabehandlingsprincipen har för dels unionsmedborgare som är arbetstagare, dels icke ekonomiskt aktiva. Slutligen avhandlas hur och i vilken omfattning olika kategorier av tredjelandsmedborgare omfattas av likabehandlingsprincipen.

5.3.2 Unionsmedborgares rätt till likabehandling

Förbud mot diskriminering på grund av nationalitet

Artikel 18 i EUF-fördraget förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet inom fördragens tillämpningsområde. Här finns också den rättsliga grunden för unionen att lagstifta i syfte att förbjuda sådan diskriminering.

Unionsmedborgarskapet har utvecklats i linje med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Artikel 20.1 i EUF-fördraget stadgar att varje person som är medborgare i en medlemsstat också ska vara unionsmedborgare, samt att unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Det är dock fortfarande upp till varje medlemsstat att bestämma vem som ska kunna bli dess medborgare.

Unionsmedborgare ska, enligt artikel 20.2 i EUF-fördraget, ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. EU-domstolen har vid upprepade tillfällen konstaterat att unionsmedborgarskapet är avsett att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare så att de medborgare som befinner sig i samma ställning ska kunna få samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av deras nationalitet (EU-domstolens dom, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31).

Unionsmedborgarskapet och de rättigheter som följer av detta är centralt för att förstå de begränsningar som unionsrätten sätter vad gäller de förslag vi kan lämna. Till exempel har unionsmedborgare i många fall uppehållsrätt, vilket vi skriver om i avsnitt 5.2.4, och med det följer en stark rätt till likabehandling med svenska medborgare. Vad detta får för betydelse för de förslag vi kan lägga kommer att utvecklas i avsnitt 5.6 samt kapitel 6 och 7.

I artikel 45 i EUF-fördraget, som reglerar den fria rörligheten för arbetstagare, anges att diskriminering på grund av nationalitet när det gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor är förbjuden. Trots diskrimineringsförbudet kan direkt diskriminering rättfärdigas på grund av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Innebörden av denna artikel preciseras genom artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, förordning 492/2011, och har utvecklats genom en omfattande rättspraxis.

Förbud mot diskriminering på grund av nationalitet regleras också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, härafter EU:s rättighetsstadga eller rättighetsstadgan. I artikel 21.1 i rättighetsstadgan sägs att inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon

särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. EU-domstolen har framhållit i sin praxis att rättighetsstadgans artikel 21 har tvingande verkan och därmed inte i princip skiljer sig från olika bestämmelser i grundfördragen om förbud mot diskriminering på olika grunder, även när diskrimineringen följer av avtal mellan enskilda (se EU-domstolens dom, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 77 och den praxis som refereras där). Rättighetsstadgans förbud mot diskriminering, och särskilt förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, är avgörande att ta hänsyn till när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten i enlighet med rättighetsstadgans artikel 51 (för utveckling av när medlemsstaterna anses tillämpa unionsrätten, se EU-domstolens domar, Åkerberg Fransson, C-617/10, och EU:C:2013:105 och Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107).

Likabehandlingsprincipen vidareutvecklas och förtydligas bland annat i artikel 4 i samordningsförordningen och i artikel 24 i rörlighetsdirektivet (EU-domstolens dom, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 61). I dessa rättsakter uttrycks principen som att en unionsmedborgare ska åtnjuta samma behandling eller ha samma rättigheter och skyldigheter som medborgarna i den mottagande medlemsstaten. I artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet finns även en bestämmelse om när unionsmedborgare inte har rätt till likabehandling.

Både direkt och indirekt diskriminering omfattas av förbudet

Enligt EU-domstolens rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen huvudsakligen att lika fall ska behandlas lika (se till exempel EU-domstolens dom, Spanien mot kommissionen, C-304/01, EU:C:2004:495, punkt 31). När det kan konstateras att det föreligger en situation där lika fall behandlas olika är det, enligt EU-domstolens definition, ett fall av diskriminering. Denna kan vara antingen direkt eller indirekt.

Med direkt diskriminering avses diskriminering på grund av nationalitet, till exempel om nationell rätt har regler som bara ger förmåner till medlemsstatens egna medborgare. Direkt diskriminering avseende sociala förmåner, är endast godtagbar i ett fåtal fall. Ett exempel är att artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet begränsar rätten

till likabehandling vad gäller socialt bistånd under de tre första månaderna som en person vistas i en medlemsstat. Begränsningen gäller även för en längre tid än tre månader om unionsmedborgaren har kommit till en medlemsstat för att söka arbete, men ännu inte har fått en anställning.

En medlemsstat kan även ha nationella regler som gäller lika för både landets egna medborgare och för utländska medborgare, men som är lättare för medlemsstatens egna medborgare att leva upp till. Detta kallas indirekt diskriminering.

Indirekt diskriminering kan godtas om den syftar till att uppfylla ett legitimt syfte och inte går längre än vad som är nödvändigt för att åstadkomma detta mål (proportionalitetsprincipen). Åtgärden måste grunda sig på objektiva skäl som är oberoende av de berörda personernas nationalitet. Ett legitimt syfte är till exempel att den nationella lagstiftaren vill säkerställa att förmånstagaren har en faktisk anknytning till den behöriga medlemsstaten (se EU-domstolens dom, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punkterna 86–89 och där hänvisad rättspraxis). Ett annat legitimt syfte är behovet att säkerställa en viss grad av samhällsintegration innan vissa sociala förmåner beviljas (EU-domstolens dom, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punkt 57).

Vilka situationer som ska likställas, det vill sägas behandlas lika, samt möjligheten att inskränka skyldigheten till likabehandling synes variera, beroende på vilken personkategori som det handlar om. Det är även av viss betydelse vilken bestämmelse i fördraget som kravet på likabehandling grundas i. Vi kommer nu gå igenom huvuddragen för hur likabehandlingsprincipen regleras och tar sig uttryck för olika personkategorier.

Rätten till likabehandling kan begränsas

Som nämnts ovan har unionsmedborgare en omfattande rätt till likabehandling som följer direkt av EUF-fördraget och EU:s rättighetsstadga. Denna rätt både utvecklas och begränsas genom mer specifik unionsrättslig lagstiftning, såsom rörlighetsdirektivet. Rörlighetsdirektivet tillämpas även på EES-medborgare. Unionsmedborgarskapet för med sig vissa grundläggande rättigheter för unionsmedborgare men omfattningen av rätten till likabehandling beror på

vilken uppehållsrätt en person har. Vi kommer härnäst gå igenom vad som gäller när unionsmedborgare är arbetstagare, respektive icke-ekonomiskt aktiva.

Arbetstagares rätt till likabehandling är stark

Den fria rörligheten för arbetstagare utgör en av de ursprungliga fyra friheterna inom den inre marknaden, men har numera ersatts av den fria rörligheten för personer. Den fria rörligheten för arbetstagare har dock fortfarande en särskild ställning genom artikel 45 och 46 i EUF-fördraget, vilka riktar sig särskilt till arbetstagare.

Behovet att säkerställa arbetskraftens fria rörlighet gör att den mest långtgående tillämpningen av likabehandlingsprincipen gäller för en migrerande unionsmedborgare som har inträtt på en annan medlemsstats arbetsmarknad. En sådan person ska likställas med en arbetstagare, oavsett nationalitet, som befinner sig i den mottagande medlemsstaten och som inte har utnyttjat rätten till fri rörlighet.

Unionsrätten har däremot inte ett enhetligt begrepp för vem som ska avses som arbetstagare. Av EU-domstolens praxis framgår tvärtom att det gemenskapsrättsliga begreppet *arbetstagare* inte är entydigt, utan varierar beroende på det avsedda tillämpningsområdet (EU-domstolens dom, Martinez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, punkt 31). Det kompliceras dessutom ytterligare av att samordningsförfordningarna använder begreppet 'anställd', vilket inte har samma innebörd som arbetstagare.

Domstolen har uttalat att när det gäller tillämpningen av arbetstagarbegreppet, avseende tillämpningsområdet för EU:s förordningar om arbetskraftens fria rörlighet, är det enligt domstolens rättspraxis ett gemenskapsrättsligt begrepp som ska tolkas extensivt. Varje person som utför faktiskt och verkligt arbete ska betraktas som en arbetstagare. Undantag görs dock för arbete som utförs i så liten omfattning att det framstår som ett marginellt komplement. (EU-domstolens dom, Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, punkt 5).

Domstolen har även slagit fast att det ska göras skillnad mellan medlemsstaters medborgare som ännu inte har ett anställningsförhållande i den värdmedlemsstat där de söker en anställning och de som redan arbetar i denna stat, eller som har arbetat där men som inte längre har något anställningsförhållande, men som ändå

enligt vissa gemenskapsbestämmelser ska anses vara arbetstagare (EU-domstolens dom, Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, punkt 30 och 31). De av medlemsstaternas medborgare som förflyttar sig för att söka en anställning ska i princip endast omfattas av principen om likabehandling när det handlar om möjligheten att tillträda den aktuella anställningen. Kännetecknet för ett anställningsförhållande är att en person under en viss tid mot ersättning utför arbete åt en person under dennes ledning (nämnda dom punkt 26).

Artikel 45 i EUF-fördraget och rätten till likabehandling av arbetstagare innebär däremot inte en garanti för att en arbetstagares flytt från sin ursprungsmedlemsstat till en annan medlemsstat är konsekvensneutral vad avser social trygghet. Såsom vi kommer att utveckla i avsnitt 5.4 är unionsrätten inte harmoniserande inom området social trygghet och socialt stöd. Därför finns det skillnader mellan medlemsstaternas system och lagstiftning på området. Inte heller innebär de unionsrättsliga bestämmelserna att personen i fråga är automatiskt berättigad till den mottagande medlemsstatens socialförsäkringsförmåner.

Artikel 45 i EUF-fördraget omfattar endast arbetstagare som är unionsmedborgare. Rättigheter för arbetstagare som är tredjelandsmedborgare följer i stället av andra rättsakter. Dessa redogörs för i avsnitt 5.3.3.

Svagare rätt till likabehandling för icke ekonomiskt aktiva

Unionsmedborgare som inte kan klassas som arbetstagare eller egenföretagare kallas i unionsrättsliga sammanhang för icke ekonomiskt aktiva personer. För dessa personer utgör unionsmedborgarskapet den status som grundar rätt till likabehandling. Artikel 21.1 i EUF-fördraget föreskriver att varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

Rätten till likabehandling för icke ekonomiskt aktiva unionsmedborgare sträcker sig inte lika långt som för arbetstagare och egenföretagare. För att upprätthålla legitimiteten för icke ekonomiskt aktiva unionsmedborgares rätt till fri rörlighet behöver det

finnas en balans mellan denna rätt och vilka andra rättigheter som dessa personer kan göra gällande med stöd av unionsrätten. Som nämnts tillämpas rörlighetsdirektivet inom hela EES, EES-medborgare och unionsmedborgare jämföras därför i denna bemärkelse. I rörlighetsdirektivet finns vissa begränsningar för personer som inte arbetar eller söker arbete och som rör sig inom unionen. Det innebär att de inte fullt ut i alla situationer kan jämföras med en medlemsstats egna medborgare.

Ett tydligt exempel är artikel 7.1 b i rörlighetsdirektivet. Här framgår att en unionsmedborgare som inte är arbetstagare eller egenföretagare behöver ha tillräckliga tillgångar, både för sin egen och för sina familjemedlemmars del, för att anses ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium. Syftet är att dessa personer inte ska bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala trygghetssystem. För uppehållsrätt krävs även att en sådan person har en heltäckande sjukförsäkring för sig själv och sina familjemedlemmar.

Av artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet går det dessutom att utläsa att unionsmedborgare som varken arbetar eller söker arbete inte ska jämföras med en medlemsstats egna medborgare vad gäller tillgång till det sociala biståndssystemet. Dit räknas ekonomiskt bistånd och vissa socialförsäkringsförmåner. Här uppställer unionsrätten alltså inte ett krav på likabehandling.

5.3.3 Tredjelandssmedborgares rätt till likabehandling

Tredjelandssmedborgares rätt till likabehandling framgår inte av fördragen

Vi har i avsnitt 5.2.3 lyft fram ett antal olika grunder för uppehållstillstånd som tredjelandssmedborgare kan ha i Sverige. Många av dagens vanligaste grunder för uppehållstillstånd följer av EU:s rättsliga ramverk för migration. Ramverket syftar till att säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandssmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel, enligt artikel 79 EUF-fördraget.

Tredjelandssmedborgares rätt till likabehandling följer inte av fördragen såsom för unionsmedborgare. I stället är det de migra-

tionsrättsliga rättsakterna som även innehåller bestämmelser om rätt till likabehandling, i varierande grad, avseende social trygghet och socialt stöd.

För att en åtgärd ska anses diskriminerande enligt unionsrätten ska det vara fråga om en situation där lika fall behandlas olika. Den som flyttar till Sverige har alltså rätt att åberopa likabehandling i förhållande till en person som befinner sig i en situation som kan jämföras med situationen för den som flyttar. För personer som flyttar inom den inre marknaden innebär detta att en person som flyttar ska jämföras med en person i den berörda medlemsstaten som inte har flyttat. Detta grundas i den grundläggande friheten för personer att röra sig fritt på den inre marknaden och att en person som utnyttjar denna frihet inte ska hamna i en sämre sits till följd av detta jämfört med en person som inte har använt denna rätt.

En person som flyttar från ett tredje land till Sverige rör sig dock inte på den inre marknaden. I en sådan situation blir därmed inte heller aktuellt att värna någon av den inre marknadens friheter. Till skillnad mot det som gäller för den som rört sig inom den inre marknaden ska situationen för dem som flyttar hit från tredje land därför inte likställas med personer som har varit bosatta här under lång tid och som har en etablerad anknytning till Sverige. En likvärdig och jämförbar situation bör i stället avse svenska medborgare som flyttar till Sverige från tredje land.

Nedan följer en redogörelse för de grupper av tredjelandsmedborgare som medlemsstaterna enligt relevanta förordningar och direktiv är skyldiga att behandla på samma sätt som sina egna medborgare. Generellt sett kan sägas att undantag från rätten till likabehandling ska tolkas restriktivt.

Detta är ett komplext område, där det är svårt att få en överblick. I slutet av avsnittet finns därför även en tabell som ger en överblick över i vilken omfattning olika grupper av tredjelandsmedborgare ska likabehandlas, tabell 5.1.

Med tillstånd att arbeta

Tredjelandsmedborgare som beviljas uppehållstillstånd på grund av *EU-blåkort* ska likabehandlas vad gäller social trygghet. I direktiv 2021/1883 framgår detta av artikel 16.1 e som stadgar att EU-

blåkortsinnehavare ska åtnjuta likabehandling med medborgare i den medlemsstat där EU-blåkortet utfärdats i fråga om grenar av den sociala tryggheten som avses i artikel 3 i samordningsförordningen, det vill säga bland annat förmåner vid sjukdom och familjeförmåner.

Även personer som fått så kallat *ICT-uppehållstillstånd*, för företagsintern förflyttning, ska som utgångspunkt likabehandlas avseende de grenar av den sociala tryggheten som anges i artikel 3 i samordningsförordningen. Detta enligt artikel 18.2 c i direktiv 2014/66/EU. Rätten till likabehandling får dock begränsas genom att familjeförmåner inte behöver beviljas till personer vars uppehållstillstånd inte överstiger nio månader, enligt artikel 18.3 i direktiv 2014/66/EU.

Likaså ska *gästforskare* som utgångspunkt ha rätt till likabehandling avseende social trygghet enligt samordningsförordningen. Detta framgår genom att det i artikel 22.1 i direktiv 2016/801 görs en hänvisning till artikel 12.1 och 12.4 i direktiv 2011/98/EU¹. Rätten till likabehandling får även för gästforskare begränsas genom att inte bevilja familjeförmåner till personer vars uppehållstillstånd inte överstiger sex månader, enligt artikel 22.2 b i direktiv 2016/801.

Bestämmelserna för gästforskare gäller även *praktikanter*, *volontärer* och *au pairer* som är i ett anställningsförhållande, liksom *studerande*, enligt artikel 22.3 i direktiv 2016/801. Även för dessa får familjeförmåner begränsas om uppehållstillståndet inte överstiger sex månader. Detta framgår av en hänvisning till artikel 12.2 i direktiv 2011/98/EU.

Även övriga tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstats territorium (oavsett grund för inresetillståndet), som lagligen vistas där och som har *tillstånd att arbeta som anställd enligt nationell rätt* ska likabehandlas med medlemsstatens egna medborgare avseende rätt till socialförsäkringsförmåner enligt artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU. Skyldigheten att likabehandla dessa personer avser alltså både personer som har rest in på ett arbetstillstånd och personer som har beviljats inresa på annan grund och som senare har beviljats tillstånd att arbeta. Medlemsstaterna

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat.

får begränsa rätten till likabehandling vad gäller social trygghet, men inte för personer som är anställda eller har haft en anställning under minst sex månader och är registrerade som arbetslösa, enligt artikel 12.2 b första ledet direktiv 2011/98/EU. Av andra ledet samma artikel framgår att medlemsstaterna dessutom får bestämma att likabehandlingen vad gäller familjeförmåner inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som har fått tillstånd att arbeta i en medlemsstat för en period om högst sex månader. Det samma gäller för tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa och vistelse för studier eller för tredjelandsmedborgare som har tillstånd att arbeta på grundval av en visering.

Familjemedlemmar har ingen rätt till likabehandling avseende social trygghet, om de inte själva arbetar. I skäl 38 till ICT-direktivet (företagsintern flyttning) uttalas dock att ”adekvat skydd vad gäller social trygghet för personer som är föremål för företagsintern förflyttning, inbegripet, i förekommande fall, förmåner för deras familjemedlemmar, är av stor betydelse när det gäller att säkerställa rimliga arbets- och levnadsvillkor under vistelse i unionen”. Detta skulle kunna tolkas som att även familjemedlemmar i detta fall borde åtnjuta likabehandling vad gäller social trygghet, men det har inte prövats och får därför anses oklart. Om familjemedlemmen arbetar omfattas han eller hon som regel av personkretsen i direktiv 2011/98/EU och ska få samma behandling vad gäller social trygghet som medborgarna i den medlemsstat där de vistas.

Inget av dessa regelverk innehåller dock bestämmelser om likabehandling avseende rätten till socialt stöd, det vill säga ekonomiskt bistånd, vare sig för den som fått uppehållstillstånd eller för hans eller hennes familjemedlemmar.

På grund av internationellt skydd

De som fått *uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl* har en stark rätt till likabehandling. Kravet på likabehandling härstammar ursprungligen från artikel 23 i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning.

Enligt unionsrätten ska medlemsstaterna se till att personer som beviljats internationellt skydd i den medlemsstaten får samma nödvändiga sociala stöd som dess egna medborgare. Det följer av

artikel 29 i skyddsgrundsdirektivet (se även EU-domstolens dom, Alo och Osso, förenade målen C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 48). Vidare ska gällande lagstiftning i medlemsstaterna om tillgång till sociala trygghetssystem såsom anställd eller egenföretagare tillämpas även på tredjelandsmedborgare som har beviljats internationellt skydd, enligt artikel 26.4 i skyddsgrundsdirektivet.

När den nya skyddsgrundsförordningen börjar tillämpas den 1 juli 2026 ska däremot personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd likabehandlas med den mottagande medlemsstatens egna medborgare vad gäller både socialförsäkringsförmåner och socialt stöd. Detta framgår av artikel 31.1 i skyddsgrundsförordningen.

Skyddsgrundsförordningen möjliggör för medlemsstaterna att i nationell rätt begränsa rätten till likabehandling till grundläggande förmåner med avseende på socialt stöd för personer som har status som subsidiärt skyddsbehövande. Grundläggande förmåner definieras som minimiinkomststöd, bistånd vid graviditet, bistånd till föräldrar (inklusive bistånd till vård av barn) och bostadsstöd. Vi kommer att utveckla vårt resonemang avseende innebörden av grundläggande förmåner för de subsidiärt skyddsbehövande i avsnitt 7.4.2.

Vissa familjemedlemmar till dem som har beviljats internationellt skydd i enlighet med skyddsgrundsförordningen har rätt till likabehandling, på samma grundval som anknytningspersonen, i enlighet med artikel 23.6 i skyddsgrundsförordningen.

Som varaktigt bosatta

En tredjelandsmedborgare som har vistats lagligen i en medlemsstat i mer än fem år kan få ett uppehållstillstånd med ställning som *varaktigt bosatt*. Tredjelandsmedborgare som har beviljats ställning som varaktigt bosatta ska åtnjuta samma behandling som en medlemsstats egna medborgare både vad gäller socialförsäkringsförmåner och socialt stöd.

Likabehandlingen får dock begränsas till grundläggande förmåner, enligt artikel 11.4 i direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. EU-domstolen har dock uttalat

att denna möjlighet ska tolkas restriktivt (EU-domstolens dom, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 86). Detta i linje med övrig praxis från EU-domstolen som framhåller att ställning som varaktigt bosatt motsvarar den högsta grad av integration som tredjelandsmedborgare kan uppnå, och därför motiverar att de ska garanteras samma behandling i fråga om social trygghet som medborgarna i den mottagande medlemsstaten (EU-domstolens dom, CU, förenade målen C-112/22 och C-223/22, EU:C:2024:636, punkt 46). Även för dessa personer resonerar vi kring innebörden av begreppet grundläggande förmåner i avsnitt 7.4.2.

Rätten till likabehandling omfattar inte familjemedlemmar.

På grund av anknytning

Vad som gäller för tredjelandsmedborgare som har beviljats *uppehållstillstånd genom anknytning* varierar i unionsrätten. Vissa rättsakter hänvisar vidare till familjeåterföreningsdirektivet. Enligt det direktivet finns ingen rätt till likabehandling vare sig vad gäller social trygghet eller socialt stöd.

En person som har beviljats inresa på grund av familjeanknytning, men som senare börjar arbeta torde under alla omständigheter omfattas av personkretsen i direktiv 2011/98/EU och ska åtnjuta samma behandling vad gäller social trygghet som medborgarna i den medlemsstat där de vistas, om de uppfyller förutsättningarna i det direktivet. Detta är beskrivet ovan, under rubriken ”med tillstånd att arbeta”.

Härledd uppehållsrätt

Begreppet familjemedlem enligt rörlighetsdirektivet omfattar en bredare krets personer än de som klassas som anhöriga i 5 kap. 3 § och 3 a § UtlL. En person som inte uppfyller något av villkoren för att beviljas uppehållstillstånd på egna grunder kan alltså trots detta beviljas inresa och vistelse i Sverige på obestämd tid genom så kallad *härledd uppehållsrätt*. En sådan uppehållsrätt har sin grund i att tredjelandsmedborgaren är familjemedlem till en unionsmedborgare och grundar sig därför direkt på artikel 20 EUF-fördraget (EU-

domstolens dom, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, C-836/18, EU:C:2020:119).

Det innebär att tredjelandsmedborgare som enligt UtlL ska ha uppehållstillstånd för att vistas i Sverige kan med stöd av rörlighetsdirektivet undantas från krav på uppehållstillstånd om de bedöms ha uppehållsrätt. Tredjelandsmedborgaren behöver inte ha rört sig via en annan medlemsstat för att åberopa uppehållsrätten.

Tredjelandsmedborgare med uppehållsrätt ska åtnjuta samma behandling som en medlemsstats egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget enligt artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet. Likabehandlingen i denna del är därför inte begränsad till den som gäller enligt migrationsrättsakterna, utan är samma som gäller för unionsmedborgare som rör sig inom EU med stöd av sitt unionsmedborgarskap. Även tredjelandsmedborgare som kan åberopa en härledd uppehållsrätt omfattas av rätten till likabehandling enligt rörlighetsdirektivet.

Sammanfattande tabell

Som framgår ovan är tredjelandsmedborgares rättigheter enligt unionsrätten komplexa, och deras rätt till likabehandling varierar utifrån vilken författning som reglerar dessa rättigheter. För att göra bilden mer överskådlig sammanfattar vi de situationer där tredjelandsmedborgare enligt unionsrätten ska likabehandlas med unionsmedborgare i tabell 5.1.

Av tabellen framgår också i vad mån det inte finns rätt till likabehandling i en rättsakt. Det gäller i huvudsak dem som har uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, det vill säga enligt massflyktsdirektivet, eftersom det inte innehåller någon sådan rätt.

Tabellen innehåller inte de grunder för uppehållstillstånd som saknar anknytning till unionsrätten, såsom uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av Sveriges internationella åtaganden. Dessa har, som en naturlig följd av avsaknaden av koppling till unionsrätten, ingen rätt till likabehandling.

Tabell 5.1 Tredjelandsmedborgares rätt till likabehandling enligt unionsrätten

Personkategori	Rätt till likabehandling avseende social trygghet	Möjlighet att begränsa avseende grundläggande förmåner	Möjlighet att begränsa rätt till familjeförmåner	Rätt till likabehandling avseende socialt stöd
Blåkortsinnehavare	Ja	Nej	Nej	Nej
Företagsintern förflyttning	Ja	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än nio månader	Nej
Praktikanter enligt ICT-direktivet (företagsintern förflyttning)	Ja	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än nio månader	Nej
Gästforskare	Ja	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Studenter	Ja, när i ett anställningsförhållande	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Praktikanter enligt student- och forskardirektivet	Ja, när i ett anställningsförhållande	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Volontärer	Ja, när i ett anställningsförhållande	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Au pairer	Ja, när i ett anställningsförhållande	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Ställning som varaktigt bosatt	Ja	Ja	Nej	Ja
Anhöriga som inte arbetar	Nej			Nej
Anhöriga som arbetar	Ja		Ja, om arbets-tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Annat uppehålls-tillstånd med rätt att arbeta	Ja	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej

Personkategori	Rätt till likabehandling avseende social trygghet	Möjlighet att begränsa avseende grundläggande förmåner	Möjlighet att begränsa rätt till familjeförmåner	Rätt till lika-behandling avseende socialt stöd
Familjemedlem till EU/EES-medborgare	Ja	Nej	Nej	Ja, om EU/EES-medborgaren har rätt till lika-behandling
Flyktingar	Ja, från 1 juli 2026	Nej	Nej	Ja
Vissa familjemedlemmar till flyktingar	Ja, från 1 juli 2026	Nej	Nej	Ja
Subsidiärt skyddsbehövande	Ja, från 1 juli 2026	Nej	Nej	Ja*
Vissa familjemedlemmar till subsidiärt skyddsbehövande	Ja, från 1 juli 2026	Nej	Nej	Ja
Tillfälligt skydd	Nej			Nej

*Möjlighet att göra undantag och enbart bevilja grundläggande förmåner avseende socialt stöd.

5.4 Social trygghet och socialt stöd inom Unionen

Vår bedömning: Unionsrätten tillåter Sverige att fritt utforma sin lagstiftning avseende ekonomiskt bistånd och socialförsäkring, så länge likabehandlingsprincipen respekteras. Det krävs inte ytterligare reglering för att säkerställa att den som rör sig på den inre marknaden får tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner.

Skälen för vår bedömning

5.4.1 En viss rätt till social trygghet och socialt stöd

Artikel 3 i EU-fördraget fungerar som en portalparagraf för unionens verksamhet och innehåller även ett stadgande om att en inre marknad upprättas. Enligt artikel 3 i EU-fördraget, ska unionen bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd. Unionen ska vidare bidra till solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt.

En rätt till social trygghet och socialt stöd föreskrivs också i artikel 34 i EU:s rättighetsstadga. Enligt denna artikel erkänner och respekterar unionen rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

Artikel 34 i rättighetsstadgan stadgar även att var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Vidare regleras samma artikel att, i syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom, ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

5.4.2 Begreppen social trygghet och socialt stöd

Två unionsrättsliga begrepp som är av betydelse för vår analys är ”social trygghet” respektive ”socialt stöd”. Som nämnts ovan innehåller artikel 34 i EU:s rättighetsstadga en rätt till social trygghet och socialt stöd. Även skyddsgrundsförordningen använder dessa begrepp i artikel 31, vilken reglerar rätten till likabehandling för internationellt skyddsbehövande.

De svenska språkversionerna av unionsrättsakterna är inte enhetliga i användningen av begrepp som avser socialt stöd. Till exem-

pel används termen ”socialt bistånd” i artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet. I skyddsgrundsförordningen används termen ”socialt stöd” i artikel 31. För att korrekt återge författningstext kan vi behöva använda båda dessa begrepp. Den engelska termen är emellertid i båda dessa fall ”*social assistance*”. Någon skillnad i innebörd mellan de svenska begreppen kan därför inte vara avsedd. Vi utgår därför från att termerna ”socialt stöd” och ”socialt bistånd” i dessa sammanhang är synonyma, men vi kommer huvudsakligen använda oss av begreppet socialt stöd.

För att kategorisera de svenska förmånerna kan man något förenklat säga att de svenska socialförsäkringsförmånerna till allra största delen ingår i begreppet social trygghet. Detta kommer utvecklas nedan, i samband med diskussionen om samordningen av förmåner inom unionen (se avsnitt 5.4.3) Äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer är dock så kallade ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” som betraktas som både sociala trygghetsförmåner enligt samordningsförordningarna och socialt stöd enligt rörlighetsdirektivet. Det svenska ekonomiska biståndet ingår i begreppet socialt stöd.

5.4.3 Unionsrättens syfte: samordna, inte harmonisera

Det som är intressant för vårt uppdrag är att varken artikel 3 EU-fördraget eller artikel 34 i rättighetsstadgan innehåller några specifika riktlinjer om hur medlemsstaternas system för socialt bistånd bör utformas. Däremot innehåller vissa direktiv och förordningar krav på likabehandling, vilket i sin tur påverkar tillämpningen av den nationella lagstiftningen. Detta har behandlats i avsnitt 5.3.

Av artikel 4 i EUF-fördraget framgår att unionen har delad kompetens med medlemsstaterna på området socialpolitik, i fråga om de aspekter som anges i fördraget. Kompetensfördelningen har utformats så att unionens kompetens omfattar rätt att besluta rättsligt bindande akter som bland annat samordnar de nationella socialförsäkringssystemen. Dessa akter får dock inte vara av harmoniserande karaktär och ska inte ersätta medlemsstaternas befogenheter att utforma sina nationella socialförsäkringssystem utifrån respektive medlemsstats individuella förutsättningar (jämför bland annat EU-domstolens dom, Hudzinski och Wawrzyniak,

förenade målen C-611/10 och C-612/10, EU:C:2012:339, punkt 42). Följaktligen föreskriver artikel 48 i EUF-fördraget ett system för att samordna medlemsstaternas lagstiftningar, inte att harmonisera dem.

Varken EU- eller EUF-fördraget innehåller någon bestämmelse som innebär kompetensöverföring till unionen vad gäller socialt stöd, det som i Sverige motsvaras av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Utformningen av exempelvis socialtjänstlagen förblir därför en nationell angelägenhet.

Med det sagt finns det unionsrättsliga principer som påverkar möjligheten att utforma nationella regler eller som gör att vissa nationella regler inte får full genomslagskraft. En sådan viktig princip är kravet på likabehandling i vissa situationer, som vi har analyserat i avsnitt 5.3.

Av EU:s rättighetsstadgas artikel 51 framgår att den riktar sig till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. EU-domstolen har till exempel uttalat att medlemsstaterna inte tillämpar unionsrätten när de fastställer villkoren för beviljande och omfattningen av särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner (se EU-domstolens domar, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 91, och Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, p. 41 avseende definitionen av sådana förmåner). Däremot har EU-domstolen ansett att artikel 34 i rättighetsstadgan är tillämplig när nationell domstol bedömt att så kallad medborgarlön faller inom sådana förmåner som anges i artikel 11.1 i direktiv 2003/109 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. EU-domstolen utgår då från den nationella kategoriseringen och bedömer att rättighetsstadgan och dess artikel 34 är tillämplig. (Se EU-domstolens dom, CU, förenade målen C-112/22 och C-223/22, EU:C:2024:636, p. 38–41).

Vår bedömning är att EU-domstolen i sin praxis, i de fall de bedömt att rättighetsstadgans artikel 34 är tillämplig, inte gett bestämmelsen någon avgörande betydelse. Det är dock viktigt att komma ihåg att EU-domstolens praxis är i ständig utveckling och förändring. Rätten till social trygghet och socialt stöd, enligt rättighetsstadgans artikel 34, kan därför få utökad betydelse i framtiden, även om den får ses som en svag rättighet i nuläget. Det är dock värt att hålla i minnet att artikel 34 dessutom bara blir aktuell när en medlemsstat agerar inom tillämpningsområdet för rättighetsstadgan, annars inte.

5.4.4 Samordning av de sociala trygghetssystemen

Inledning

Enligt våra direktiv ska avsikten med den modell vi lägger förslag på inte vara att begränsa möjligheten för medborgare i EU/EES-länder, i Schweiz eller i övriga nordiska länder att få del av svenska socialförsäkringsförmåner när dessa ska samordnas. Vi kommer därför i detta avsnitt översiktligt presentera hur samordningsförordningarna fungerar och tillämpas, samt analysera vilken betydelse samordningen får för de förslag vi kan lägga.

Inledningsvis kan konstateras att det råder stor variation i hur medlemsstaterna har valt att utforma sina socialförsäkringssystem. Det rör till exempel vilka personer som ska vara försäkrade, vilka förmåner som ska omfattas, kriterierna för att beviljas förmåner och ersättningsnivåer. I den internationella utblicken, i avsnitt 6.2, kommer en del av dessa variationer presenteras.

EUF-fördraget har som nämnts tilldelat EU lagstiftningskompetens för att utforma regler för samordning av de sociala trygghetssystemen, men innehåller inte några harmoniserande bestämmelser avseende hur sociala trygghetssystem ska utformas. Unionen har i stället som syfte att samordna de nationella socialförsäkringssystemen för att åtgärda de hinder som dessa socialförsäkringssystem kan utgöra för den fria rörligheten. I linje med detta har EU beslutat om två förordningar som syftar till att samordna de nationella socialförsäkringssystemen, samordningsförordningen och dess tillämpningsförordning, benämnda tillsammans som samordningsförordningarna (se avsnitt 5.1).

Samordningsförordningarnas personkrets

Som inledningsvis konstaterades ska den modell vi lägger fram inte hindra varken EU/EES-medborgare, medborgare i Schweiz eller i de nordiska länderna från att få tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner. Alla dessa medborgare omfattas, om de rör sig på den inre marknaden, av samordningsförordningarna, men de gör det på lite olika sätt.

De personkategorier som omfattas av samordningsförordningarna är medborgare i EU:s medlemsländer, Island, Liechtenstein, Norge

och Schweiz som är eller har varit försäkrade i något av dessa länder, och deras familjemedlemmar. Dessutom omfattas statslösa personer och flyktingar som är bosatta i EU:s medlemsländer, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz och som är eller har varit försäkrade i något av dessa länder, och deras familjemedlemmar. Slutligen omfattas medborgare i länder utanför EU, som är lagligt bosatta i EU och som har flyttat mellan dessa länder, och deras familjemedlemmar.

Det följer av frihandelsavtalet mellan Unionen och Schweiz att *schweiziska medborgare* omfattas av samordningsförfordningarna. Sverige och *de nordiska länderna* har dessutom ingått en konvention om social trygghet. Den omfattar de självstyrande områdena Grönland och Färöarna som inte tillhör EU/EES-området (Nordisk konvention om social trygghet av den 12 juni 2012, införlivad genom lagen [2013:134] om nordisk konvention om sociala trygghet). Enligt den nordiska konventionen kan personer som är försäkrade och lagligen bosatta i Norden, men inte omfattas av unionsbestämmelser om sociala trygghet, genom den nordiska konventionen ändå omfattas av det trygghetssystemet vid gränsöverskridande situationer inom Norden i vissa fall. Den nordiska konventionen bygger visserligen på EU:s regelverk, men tillåter att två eller flera nordiska stater vid behov träffar överenskommelser med varandra, till exempel för en mer enhetlig tillämpning inom Norden (prop. 2012/13:31, s. 16 f).

Vad gäller samordning av social trygghet för tredjelandsmedborgare som rör sig inom unionens gränser och som vistas legalt på en medlemsstats territorium tillämpas i stället Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar, förordning 1231/2010. Denna förordning utökar samordningsförfordningarna till att även gälla för tredjelandsmedborgare, om övriga förutsättningar är uppfyllda. Värt att notera är dock att Danmark inte har anslutit sig till förordning 1231/2010.

En särskild fråga är vad som gäller för *brittiska medborgare* i Sverige. Storbritannien var medlem i EU under perioden 1973–2020. Under denna period gällde samordningsförfordningarna som lag i Storbritannien och tillämpades för personer som rörde sig

mellan Storbritannien och övriga medlemsstater. I samband med Storbritanniens utträde ur EU den 1 februari 2020 förhandlades det fram två avtal som reglerar vilka rättigheter vad gäller social trygghet som ska gälla för de personer som har rört sig mellan Storbritannien och övriga medlemsstater före utträdet respektive efter utträdet.

För dem som rört sig mellan EU och Storbritannien före utträdet gäller Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (2019/C 384 I/01), utträdesavtalet. Medan Avtal om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan, handels- och samarbetsavtalet, reglerar situationen efter utträdet. Övergångstiden för utträdesavtalet löpte ut den 31 december 2020. Handels- och samarbetsavtalet tar vid där utträdesavtalet slutar och började i praktiken tillämpas från den 1 januari 2021. Särskilda regler gäller i förhållande till de brittiska kanalöarna, vilka aldrig var medlemmar i EU.

I utträdesavtalet regleras bland annat rättigheterna för de personer som befann sig i en gränsöverskridande situation mellan Storbritannien och EU vid tidpunkten för utträdet. De personer som huvudsakligen omfattas är brittiska medborgare, unionsmedborgare, statslösa och flyktingar, samt deras familjemedlemmar. Samordning av de sociala trygghetssystemen enligt handels- och samarbetsavtalet bygger, liksom EU:s samordningsförfordningar, till stor del på principerna om icke-diskriminering, likabehandling, likställande av omständigheter, sammanläggning av perioder samt exportabilitet. Avtalet har med andra ord likheter med reglerna i samordningsförfordningarna, men skiljer sig åt avseende exempelvis den personkrets och de förmånsslag som ska kan bli föremål för samordning.

De förmåner som omfattas av samordningsförfordningarna

Enligt våra direktiv ska vi lägga förslag på kvalificering till åtta utpekade förmåner: föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag inklusive flerbarnstillägg, bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg,

omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning. Dessutom kommer vi lägga förslag på att även äldreförsörjningsstödet ska omfattas av kvalificeringsregler. Anledningen till detta kommer att utvecklas vidare i kapitel 6.

Samordningsförordningarna tillämpas på en rad olika förmåner. I artikel 3.1 i samordningsförordningen finns en uttömmande förteckning som innehåller följande förmåner:

- Förmåner vid sjukdom.
- Förmåner vid moderskap och liknande förmåner vid faderskap.
- Förmåner vid invaliditet.
- Förmåner vid ålderdom.
- Förmåner till efterlevande.
- Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom.
- Dödsfallsersättningar.
- Förmåner vid arbetslöshet.
- Förmåner vid förtida pensionering.
- Familjeförmåner.

Enligt artikel 9 i samordningsförordningen ska alla medlemsstater årligen anmäla till vilken förmånskategori nationell socialförsäkringsförmån hör till Europeiska kommissionen. Förteckningen är medlemsstaternas bedömningar av hur förmånen ska kategoriseras och därigenom samordnas. Nedan anges vilka bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som enligt den svenska förteckningen ingår i samordningsförordningarna och hur de i så fall kategoriseras.

Bland de särskilt utpekade förmånerna i våra direktiv finns såväl förmåner som kategoriseras som familjeförmåner, som förmåner vid sjukdom och vid invaliditet.

Barnbidrag inklusive flerbarnstillägg och föräldrapenning enligt SFB kategoriseras som familjeförmåner. Bostadsbidrag enligt SFB lämnas i form av bidrag för kostnader för bostad, särskilt bidrag för hemmavarande barn, särskilt bidrag för barn som bor växelvis och umgängesbidrag till den som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem, enligt 95 kap. 2 § SFB. Den del av

bostadsbidraget som avser bidrag för bostadskostnader faller utanför samordningsförordningens sakområden. Övriga former av bostadsbidrag kategoriseras som familjeförmåner.

Merkostnadsersättning, omvårdnadsbidrag och assistansersättning enligt SFB kategoriseras som förmåner vid sjukdom. Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning kategoriseras som förmåner vid invaliditet.

Bostadstillägg omfattas av samordningsförordningens tillämpningsområde men klassificeras som en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån vilket innebär att bostadstillägget bara betalas ut i Sverige. De särskilt icke-avgiftsfinansierade kontantförmånerna är en blandning av social trygghet och socialt bistånd och kallas ibland för hybridförmåner. Även äldreförsörjningsstödet, som är den förmån vi också föreslår ska omfattas av kvalificeringsvillkor räknas som en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån och betalas bara ut i Sverige.

Av övriga bosättningsbaserade förmåner som anges i 5 kap. 9 § SFB är det endast underhållsstöd och adoptionsbidrag som inte omfattas av samordningsförordningarna. Underhållsstödet skulle kunna kategoriseras som en familjeförmån men är undantagen eftersom den betraktas som ett förskott som ska betalas tillbaka.

Principer för samordningen

Den som rör sig från en medlemsstat till en annan kan ha svårare att uppfylla nationella villkor för till exempel kvalificering för att vara försäkrad eller för att vara berättigad till en specifik förmån. Detta kan i sin tur utgöra ett hinder mot den fria rörligheten för personer. Tillämpningen av de nationella regelverken ska i dessa situationer kompletteras med tillämpningen av samordningsförordningarna. Ett av deras övergripande syften är att säkerställa att intjänade socialförsäkringsrättigheter inte går förlorade när en person rör sig på den inre marknaden. Samordningsförordningarna innehåller därför ett antal principer om bland annat likabehandling, likställande av omständigheter och sammanläggning av perioder i syfte att ”läka” de problem som uppstår och därmed undanröja hinder mot den fria rörligheten. För att uppnå sina syften inne-

håller samordningsförordningarna också bestämmelser om lagval, samordning samt utbetalning av de förmåner som omfattas.

Samordningsförordningarna reglerar vilken medlemsstats socialförsäkringslagstiftning som en person ska omfattas av. Principen om ett lands lagstiftning innebär att en person endast ska omfattas av socialförsäkringslagstiftningen i en medlemsstat vid en viss tidpunkt. Att en person ska omfattas av en specifik medlemsstats lagstiftning innebär inte per automatik att personen i fråga är kvalificerad för förmåner i den medlemsstaten. Vad som krävs för att kvalificera sig för socialförsäkringen avgörs i stället av den nationella lagstiftningen. Detta bekräftas av EU-domstolen som vid ett flertal tillfällen har betonat att det genom samordningsförordningen inte inrättas något gemensamt system för social trygghet, utan skilda nationella system får bestå (se till exempel EU-domstolens dom, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 43 och där hänvisad rättspraxis).

Samordningsförordningens enda syfte är att samordna systemen så att den fria rörligheten för personer fritt kan utnyttjas (EU-domstolens dom, kommissionen mot Förenade kungariket, C-308/14, EU:C:2016:436, punkt 67). En persons flytt från en medlemsstat till en annan behöver därmed inte vara konsekvensneutral avseende bland annat tillgång till socialförsäkringsförmåner (jämför EU-domstolens dom, van den Berg och Giessen, C-95/18, EU:C:2019:767, punkterna 56–58).

När behörig medlemsstat har fastställts med stöd av lagvalsreglerna, prövas rätten till förmåner utifrån kriterierna i de nationella regelverken. Dessa kan innehålla krav som kan vara svårare att uppfylla för en person som nyligen har flyttat till den behöriga medlemsstaten eller som befinner sig i en annan medlemsstat. Det kan till exempel handla om krav på medborgarskap, intjänandetid eller viss tids bosättning för att vara berättigad till en förmån.

Principerna om likabehandling, likställande av omständigheter och sammanläggning av perioder syftar till att hantera sådana hinder. Till exempel innebär principen om likställande av omständigheter, enligt artikel 5 i samordningsförordningen, att när en medlemsstat tillämpar en nationell bestämmelse om inkomstvillkor ska likvärdiga inkomster och omständigheter som är hänförliga till en annan medlemsstat beaktas som om de hade inträffat i den tillämplande medlemsstaten. På liknande sätt innebär principen om sammanläggning av perioder att om nationell rätt ställer krav på full-

görande av försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder ska den handläggande myndigheten beakta perioder som har fullgjorts i en annan medlemsstat. Detta innebär till exempel att ett nationellt villkor om fem års bosättning i just den medlemsstaten inte kan upprätthållas, utan bosättningsperiod även i annan EU/ESS-stat måste inberäknas.

I avsnitt 5.2.5 redogjorde vi för att svensk rätt använder sig av flera olika bosättnings- och vistelsebegrepp. Samordningsförordningarna använder sig av en egen definition av begreppet bosättning. Med bosättning avses där den ort där en person är stadigvarande bosatt, vilket fastställs utifrån en samlad bedömning. Några krav på viss bosättningsperiod eller laglig vistelse ställs inte. Begreppet bosättning används bland annat i vissa lagvalsbestämmelser för att fastställa vilken medlemsstats lagstiftning som en person ska omfattas av. Förbudet mot harmonisering innebär att medlemsstaterna inte är förhindrade att i sin nationella lagstiftning använda begreppet bosatt och ge det en annan innebörd vid tillämpningen av nationella bestämmelser.

Samordningen av socialförsäkringsförmåner hindrar inte våra förslag

Av ovan genomgång följer att unionsrätten tillåter Sverige att fritt utforma sin lagstiftning avseende ekonomiskt bistånd och socialförsäkring. På området för social politik råder delad kompetens och syftet med unionsrätten, exempelvis genom samordningsförordningarna, är att just samordna, inte att harmonisera. Det innebär dock inte att vi kan bortse från likabehandlingsprincipen, som styr vem som måste behandlas lika med svenska medborgare när det kommer till att ha rätt till vissa sociala förmåner. Detta har vi utvecklat i avsnitt 5.3. ovan.

Det är dock viktigt att skilja mellan de förmåner som regleras i SFB å ena sidan och försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd enligt SoL å andra sidan. Medan de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna i SFB i stor omfattning, med undantag för bland annat äldreförsörjningsstödet, ska samordnas enligt samordningsförordningarna, finns inget motsvarande regelverk för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Det senare omfattas också i mindre utsträckning av rätt till likabehandling, vilket tydliggörs i tabell 5.1.

Vår bedömning är vidare att det inte krävs någon ytterligare reglering för att säkerställa att den som rör sig på den inre marknaden får tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner. Att de som rör sig på den inre marknaden, och omfattas av samordningsförordningarnas personkrets, får tillgång till förmånerna beror på att samordningsförordningarna är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. De ska därför tillämpas direkt av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, utan att det kräver ytterligare reglering. Det innebär att vi fritt kan utforma våra förslag för kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner, men att myndigheterna i tillämpningen exempelvis räknar in inkomster eller bosättningstid från andra EU/EES-länder utifrån principen om sammanläggning av perioder.

5.5 Folkrätt och svensk grundlag

Vår bedömning: Vare sig FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, barnkonventionen, funktionshinderkonventionen eller Europarådets sociala stadga utgör hinder mot svensk lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd. Detsamma gäller regeringsformen, annan grundlag och Europakonventionen. Inte heller Sveriges bilaterala avtal med länder utanför EU/EES utgör ett hinder mot sådan lagstiftning.

Skälen för vår bedömning

Våra förslag ska vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden och med den inhemska överordnade lagstiftningen. I det följande analyserar vi de mest centrala internationella rättsakterna samt de svenska grundlagarna och Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, för att undersöka om där uppställs begränsningar i hur vi kan utforma de kvalificeringsregler som vårt uppdrag omfattar.

5.5.1 De svenska grundlagarna och Europakonventionen

Grundlagarna

De modeller vi lägger fram ska vara förenliga med svenska grundlagar. RF är den grundlag med störst betydelse för vårt uppdrag. Enligt det så kallade målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av bland annat nationellt eller etniskt ursprung.

1 kap. 2 § RF är inte en rättsligt bindande regel, utan innehåller ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning. Bestämmelsens främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas (prop. 2001/02:72 s. 15).

Bestämmelsen om att det allmänna ska verka för social omsorg och trygghet motiveras i förarbetena med att de sociala rättigheterna (bland annat rätten till arbete, utbildning, bostad, social omvårdnad) intar en central plats i det moderna samhället och att den enskildes välfärd har kommit att bli det övergripande målet för den politiska verksamheten. Vidare uttalas att en viss materiell standard för de enskilda individerna är en förutsättning för att den demokratiska styrelseformen ska kunna fungera tillfredsställande (prop. 1975/76:209 s. 128). Bestämmelsen ger således uttryck för de mest centrala värdegrunder som ska ligga till grund för den offentliga verksamheten i Sverige. Stadgandet ska dock främst ses som en programförklaring och utgör inte en reglering som förbjuder lagstiftning av viss karaktär.

Som nämnts ovan innehåller 1 kap. 2 § RF också ett förbud mot diskriminering. Förbudet omfattar emellertid inte diskriminering på grund av nationalitet och hindrar därmed inte lagstiftning som har medborgarskap som kriterium för att beviljas vissa förmåner. Ett sådant villkor finns till exempel i studiestödslagen (1999:1395).

Sammanfattningsvis utgör RF inte något hinder mot att ha särskilda kvalificeringsvillkor för vissa grupper som bosätter sig i Sverige eller som redan har bosatt sig här. RF hindrar inte heller att man använder svenskt medborgarskap som grund för kvalificering till socialförsäkringen eller till ekonomiskt bistånd. Vår bedömning är att inte heller tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen eller successionsordningen medför några hinder mot en sådan lösning.

Europakonventionen

Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har en särställning i svensk lag då RF i 2 kap. 19 § förbjuder att svensk lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Själva konventionstexten innehåller ingen artikel om sociala rättigheter. Däremot innehåller protokoll XII ett allmänt diskrimineringsförbud avseende varje rättighet som anges i lag. Detta protokoll har dock inte införlivats i svensk lag, se lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

De delar av konventionen som gäller som lag i Sverige innehåller inte några bestämmelser som medför risk för att det uppstår en normkonflikt mellan bestämmelserna i konventionen och sådana bestämmelser om kvalificering till ekonomiskt bistånd eller till socialförsäkringen som vårt uppdrag innefattar. Europakonventionen utgör därför inte ett grundlagsrättsligt hinder mot att införa ett medborgarskapskrav i våra modeller. Hur Europakonventionen påverkar våra förslag om övergångsbestämmelser analyseras i avsnitt 9.2.

5.5.2 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 uttrycker grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. I artikel 1 stadgas att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Var och en är enligt artikel 2 berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i förklaringen, utan åt-

skillnad av bland annat ras, nationellt eller socialt ursprung. Enligt artikel 25 ska var och en ha rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive bland annat mat, kläder och nödvändiga sociala tjänster.

Den allmänna förklaringen har legat till grund för olika konventioner som stater ratificerat. Genom ratificering blir en stat folkrättsligt bunden att följa konventionen. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och dess efterföljande konventioner utgör emellertid inte en del av svensk rättsordning så länge de inte har implementerats i svensk lag. Den allmänna förklaringen och konventioner som har ratificerats men inte implementerats utgör därför inget hinder mot lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd.

5.5.3 Barnkonventionen

Inledning

Sverige ratificerade Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, år 1990. Barnkonventionen har där efter implementerats och artiklarna 1–42 gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. De artiklar som främst är intressanta för vårt uppdrag är artiklarna 2, 3, 6, 26 och 27.

Artikel 2 är en av barnkonventionens grundläggande artiklar. Konventionsstaterna ska enligt artikel 2.1 respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen, utan åtskillnad av något slag. Av artikel 2.2 framgår att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn skyddas mot alla former av diskriminering.

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, enligt artikel 3.1. Konventionsstaterna åtar sig enligt artikel 3.2, att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt

ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder.

Genom artikel 6 erkänner konventionsstaterna varje barns inneboende rätt till livet. Vidare ska konventionsstaterna, till det yttersta av sin förmåga, säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Varje barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring erkänns i artikel 26.1. Nödvändiga åtgärder ska vidtas av konventionsstaterna för att förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning. Av artikel 26.2 följer att förmånerna ska, där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som är ansvariga för dess underhåll har och deras omständigheter i övrigt. Hänsyn ska även tas till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan från barnet eller för dess räkning.

Genom artikel 27 erkänner konventionsstaterna varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarnas, eller annan ansvarigs, huvudansvar för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling, framhålls i artikel 27.2. Av artikel 27.3 framgår att konventionsstaterna, i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser, ska vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra ansvariga för barnet, att genomföra denna rätt. Vid behov ska konventionsstaterna tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

Artiklarna i barnkonventionen ska läsas tillsammans och annan lagstiftning som rör barn ska tolkas utifrån konventionen i dess helhet (prop. 2017/18:186 s. 76 f.).

Barnkonventionens ställning som svensk lag

Sverige har sedan ratificeringen av barnkonventionen varit folkrättsligt bunden av den. Sverige var alltså internationellt skyldigt att vidta de åtgärder som krävs för att tillförsäkra barn de rättigheter som erkänns i konventionen redan innan den inkorporerades som svensk lag (jämför prop. 2017/18:186 s. 67 och 72 f.).

Genom att ge barnkonventionen ställning som svensk lag klargjordes att rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av

barnkonventionen i alla mål och ärenden som rör barn. I förarbeten till ny lagstiftning ska göras en tydlig koppling till rättigheterna i konventionen och lagstiftning som berör barn ska utformas i fördragsvänlig anda. Det betonades emellertid vid inkorporeringen att barnkonventionen normhierarkiskt skulle ha ställning som lag och att den inte skulle ges företräde framför annan lagstiftning (jämför prop. 2017/18:186 s. 74, 76 f. och 88).

Barnkonventionen utgör alltså inte grundlag. Den har inte heller en ställning i svensk rättsordning som motsvarar den som Europakonventionen har. Frågan är då hur barnkonventionen förhåller sig till annan svensk lag.

Lagstiftaren ansåg i förarbetena att det inte fanns behov av att särskilt reglera hur konflikter mellan barnkonventionen och annan svensk lag skulle hanteras. Vid en eventuell normkonflikt ska allmänna tolknings- och rättstillämpningsmetoder tillämpas. Omständigheten att barnkonventionen grundas på en internationell förpliktelse innebär inte att den har företräde framför andra författningar av samma normhierarkiska valör. Kan normkonflikter inte undvikas ska principerna om att en specialregel går före en allmänt hållen regel, samt att yngre lag går före äldre lag, gälla (jämför prop. 2017/18:186 s. 85 ff.).

Tolkning av barnkonventionen

Flera av barnkonventionens artiklar är allmänt hållna och ger utrymme för tolkning. För att tolka dem bör enligt förarbetena sedvanliga principer för tolkning av internationella konventioner användas vid tillämpningen av den nya lagen (prop. 2017/18:186 s. 78 f. och 82 ff.). Så kan till exempel rekommendationer och allmänna kommentarer från FN:s kommitté för barnens rättigheter (Barnrättskommittén) ge viss vägledning vid tolkning av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. Det ska dock betonas att dessa inte har folkrättslig status som rättskälla och att uttalandena inte är juridiskt bindande (jämför prop. 2017/18:186 s. 79 och 84).

Inför inkorporeringen uttalades att det varken var möjligt eller lämpligt att i förarbetena ange vilka bestämmelser i barnkonventionen som är direkt tillämpliga och vilka som inte är det. Vilka rättigheter som barn i praktiken kan utkräva med stöd av konven-

tionen överlämnades i stället till rättstillämparna och ytterst de högsta domstolarna att avgöra (prop. 2017/18:186 s. 88 f.).

Likabehandling av barn

En fråga som är av betydelse för vårt uppdrag är hur principen om icke-diskriminering i artikel 2 ska tolkas. Frågan är om artikeln innebär att alla barn måste behandlas lika vad avser tillgången till sociala välfärdssystem.

Även om dess uttalanden inte är juridiskt bindande kan noteras att barnrättskommittén har uttryckt att principen om icke-diskriminering inte innebär att alla barn måste behandlas identiskt (FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 5 [2003] Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter CRC/GC/2003/5, punkt 12).

Vidare finns skäl att belysa att unionsrätten så långt som möjligt ska tolkas i enlighet med barnkonventionen (prop. 2017/18:186 s. 87 f.). I artikel 3.3 EU-fördraget slås fast att unionen ska främja skyddet av barnets rättigheter och att barnens bästa ska komma i främsta rummet framgår även av artikel 24 i EU:s rättighetsstadga.

En rimlig utgångspunkt är, enligt vår uppfattning, att så länge svensk lagstiftning följer unionsrätten bör den svenska lagstiftningen även vara i linje med barnkonventionen. Unionsrätten uppställer, enligt vår bedömning, emellertid inte ett generellt krav på att samtliga barn i Sverige måste behandlas identiskt vad gäller tillgången till sociala välfärdssystem. Som ett exempel kan nämnas skyddsgrundsförordningen. I dess inledande skäl anges att vid tillämpningen av förordningen bör i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa i enlighet med barnkonventionen (skäl 15). Enligt artikel 31.2 finns det dock en uttrycklig möjlighet att behandla personer olika vad gäller tillgången till socialt stöd, genom att begränsa stödet till grundläggande förmåner för subsidiärt skyddsbehövande. Med socialt stöd avses i skyddsgrundsförordningens mening förmåner som beviljas i syfte att säkerställa att de grundläggande behoven tillgodoses för dem som inte förfogar över tillräckliga tillgångar, enligt artikel 3.17. I gruppen subsidiärt skyddsbehövande finns även barn. Följaktligen kan tillgången till socialt stöd enligt skyddsgrundsförordningen uttryckligen vara olika för

barn beroende på vilken status de beviljats. I ljuset av vad som anges i skälen till förordningen måste, enligt vår bedömning, en sådan åtskillnad mellan barn som befinner sig i olika situationer anses vara förenlig med barnkonventionen.

Utifrån det sagda gör vi bedömningen att barnkonventionen inte uppställer ett krav på att alla barn måste behandlas identiskt vad avser tillgången till en konventionsstats sociala välfärds- och trygghetssystem.

Barnkonventionens förhållande till annan lagstiftning som påverkar barn

Ytterligare en fråga som har betydelse för vårt uppdrag är hur principen om barnets bästa, såsom den regleras i artikel 3 i barnkonventionen, ska tolkas. Av artikeln kan utläsas att vad som är barnets bästa ska beaktas i första hand, även vid ny lagstiftning. Vad som i varje enskilt fall är det bästa för barn regleras emellertid inte. Såväl förarbeten, praxis och barnrättskommitténs uttalanden talar för att det i vissa situationer kan behöva göras en avvägning mellan barns intressen och andra motstående intressen.

I förarbetena uttalades exempelvis att lagstiftaren även i fortsättningen ska ha det primära ansvaret för att löpande se till att den inhemska rätten överensstämmer med konventionen och att rättsreglerna inte kommer i konflikt med konventionen. Författningsbestämmelser kan utformas mer precist än bestämmelserna i barnkonventionen och lagstiftaren kan då, genom förarbetsuttalanden, redogöra för de politiska avvägningar som gjorts av till exempel barnets bästa i förhållande till andra viktiga samhällsintressen och ge vägledning för tillämparen (prop. 2017/18:186 s. 84 f.).

Barnrättskommittén har uttalat att vad som utgör barnets bästa får bedömas från fall till fall. Även eventuella konflikter mellan vad som är det bästa för barnet och andra intressen måste hanteras från fall till fall. Står olika intressen i motsats till varandra måste dock principen om barnets bästa väga tungt (FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 14 [2013] om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, CRC/C/GC/14, IV, A, punkt 4).

Ur praxis kan exempelvis nämnas att Högsta domstolen i ett mål (NJA 2021 s. 1065) uttalat att det av artikel 3.1 i barnkonven-

tionen följer att barnets bästa ska balanseras gentemot andra intressen och rättigheter, att tyngden i motstående intressen får uppskattas från fall till fall, samt att en rättslig prövning kan leda till att barnets intressen ändå måste vika. Rättsfallet gällde förvisso en tillämpningsfråga och inte en lagstiftningsfråga, men ger ändå uttryck för att olika intressen kan behöva vägas mot varandra.

Vår slutsats är att principen om barnets bästa ska beaktas i lagstiftningsarbetet och att principen då väger tungt, men kan behöva vägas mot andra motstående intressen. Våra överväganden i detta avseende görs i barnkonsekvensanalysen i avsnitt 10.11.

Hur förhåller sig de förslag vi ska lägga till barnkonventionen?

Det kan potentiellt finnas en motsättning mellan de förslag som vi ska lämna och vad som anses vara barnens bästa. En invändning kan vara att förslag om en mindre generös tillämpning av vissa förmåner kan bidra till en ökad ekonomisk utsatthet för vissa barn eller grupper av barn, direkt eller indirekt. Argument kan lyftas om att sådana konsekvenser inte skulle vara det bästa för de barn som träffas av förslagen och att sådana lagförslag följaktligen inte skulle vara i linje med barnkonventionen.

Det ska dock betonas att den som har vårdnaden om ett barn har det primära ansvaret för barnets ekonomiska och sociala trygghet. I barnkonventionen uttrycks det i artikel 27.2 som att föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling.

Som en allmän utgångspunkt finns det enligt vår mening inte heller stöd för uppfattningen att den omständigheten att Sverige inkorporerat barnkonventionen skulle innebära att riksdagen är generellt förhindrad att genomföra inskränkningar i välfärdssystemen som också drabbar barn. I det här fallet finns också tydliga motstående intressen, primärt omfattningen av invandringen till Sverige och de tilldragningsfaktorer som generösa socialförsäkringssystem och biståndssystem kan utgöra, vilka vi resonerar närmare om i kapitel 10. De samhällsintressen som talar för att göra förändringar i de sociala välfärdssystemen och bidragssystemen är enligt vår mening tungt vägande. Vår bedömning är sammantaget att barn-

konventionen inte utgör hinder mot svensk lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd.

5.5.4 Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess protokoll ratificerades av Sverige i december 2008 och trädde för Sveriges del i kraft i januari 2009 (SÖ 2008:26). Konventionen tillhör de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter. Den skapar inte i sig några nya rättigheter, utan har till syfte att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Enligt protokollet har enskilda personer eller grupper av personer möjlighet att klaga till Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning om de anser att deras rättigheter är kränkta (prop. 2008/09:28 s. 11 f. och 14 och Ds 2008:23 s. 11 f., 18, 117 och 121 ff.).

Under förarbetena inför ratificeringen uttalades bland annat att konventionen kan karaktäriseras som ett måldokument men att konventionen inte förutsätter några ändringar av svensk lag. Vissa av konventionens krav är absoluta, exempelvis rätten till liv, frihet och personlig säkerhet i artiklarna 10–14. Sverige bedömdes uppfylla dessa krav fullt ut. Andra artiklar konstaterades ge utrymme för olika medel att tillfredsställa kraven som konventionen uppställer (prop. 2008/09:28 s. 11 f.).

För vårt uppdrag är det primärt de artiklar i konventionen som avser icke-diskriminering som är relevanta, samt artikel 28 avseende rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet.

Konventionens syfte är enligt artikel 1 att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. Artikel 2 och 3 avser icke-diskriminering av personer med funktionsnedsättningar. Inför ratificeringen konstaterades principen om icke-diskriminering redan vara väl känd i svensk lagstiftning och rättspraxis (prop. 2008/09:28 s. 19). Genom artikel 4 har Sverige vidare åtagit sig att vidta alla ändamålsenliga lagstiftningsåtgärder för att uppfylla de rättigheter som erkänns i konventionen, utan

diskriminering av något slag på grund av funktionsnedsättning. Detta bedömdes inför ratificeringen överensstämma väl med vad Sverige redan åtagit sig i andra konventioner och ligga väl inom ramen för den politik som förs i Sverige (prop. 2008/09:28 s. 21).

I artikel 28.1 erkänns rätten för personer med funktionsnedsättning till en tillfredsställande levnadsstandard, däribland tillräckligt med mat, kläder, en lämplig bostad och till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Sverige ska trygga och främja att denna rätt förverkligas utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Vidare avser artikel 28.2 rätten för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta social trygghet utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Sverige ska trygga och främja att denna rätt förverkligas bland annat genom att säkerställa tillgång till sociala trygghetsprogram och fattigdomsbekämpningsprogram. För personer med funktionsnedsättning och deras anhöriga som lever under fattiga förhållanden ska Sverige säkerställa tillgång till stöd från staten med utgifter som är relaterade till funktionsnedsättningen, däribland ekonomiskt stöd.

Inför ratificeringen uttrycktes att artikel 28 handlar om grundläggande trygghetsfrågor som Sverige möter med omfattande välfärdsprogram för alla personer i samhället utan åtskillnad. Beträffande artikel 28 påpekades under remissförfarandet att det kan vara inkonsekvent med konventionen att sänka ersättningar på socialförsäkringarna, vilket inte kommenterades närmare av lagstiftaren. Däremot nämndes att arbetet i Sverige på de berörda områdena ständigt pågår och utvecklas. Detta sades ligga i sakens natur, eftersom åtgärder kan behöva omprövas och förnyas i den takt som samhället utvecklas och kunskaperna ökar (prop. 2008/09:28 s. 82 f.).

Vissa av de förslag som vi enligt direktiven ska lämna träffar personer med funktionsnedsättningar, till exempel vad avser assistansersättning. Kärnan i icke-diskrimineringsprincipen enligt konventionen är, enligt vår uppfattning, att diskriminering inte får ske av personer med funktionsnedsättning på grund av själva funktionsnedsättningen. Ett regelverk som av andra skäl behandlar personer olika vad avser tillgången till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd står inte i strid med konventionen, eftersom skillnaden inte beror på funktionsnedsättningen. Enligt vår bedömning har Sverige genom ratificeringen av konventionen inte avsagt sig möjligheten att göra förändringar i de sociala välfärds-

och trygghetssystemen. Konventionen utgör sammanfattningsvis inget hinder mot lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd.

5.5.5 Europarådets sociala stadga

Europarådets sociala stadga är en överenskommelse som utarbetades inom Europarådet 1961 och som reviderades 1996. Den reviderade versionen innehåller bestämmelser om bland annat rätt till social hjälp i artikel 13, rätt till socialt och ekonomiskt skydd för familjen i artikel 16 och en rätt till skydd mot social utslagning och fattigdom i artikel 30.

Den reviderade versionen gäller för Sveriges del sedan 1998 och Sverige har ratificerat majoriteten av artiklarna. Vissa artiklar har Sverige emellertid reserverat sig emot. Sverige har till exempel inte ratificerat artikel 12.4, som rör likabehandling av svenska medborgare och annan konventionsstats medborgare i frågor som rör rätten till sociala trygghetsförmåner. Av betydelse för vårt uppdrag är också att enligt ett tillägg till Europarådets sociala stadga omfattas utlänningar av rättigheterna endast om de är medborgare i en konventionsstat och lagligen bosatta i eller regelbundet arbetar inom en annan konventionsstats område. Trots att det, i artikel E, finns en princip om icke-diskriminering på grund av exempelvis ras eller nationell härstamning för att få del av rättigheterna kan också krav på medborgarskap vara acceptabelt under vissa omständigheter. En skillnad i behandling på grund av objektiva och sakliga skäl är inte diskriminerande (prop. 1997/98:82 s. 35).

Vidare får inskränkningar i rättigheterna ske om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral, enligt artikel G. Vi bedömer sammantaget att Europarådets sociala stadga inte hindrar svensk lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd.

5.5.6 Bilateral avtal om social trygghet med tredjeländer

Sverige har ingått bilaterala avtal (konventioner) om social trygghet med flera länder både inom och utanför EU/EES. Avtalen reglerar i första hand vad som ska gälla när personer rör sig mellan Sverige och övriga avtalsslutande länder för att arbeta, till exempel när det gäller vilket lands lagstiftning som ska tillämpas. De personer som omfattas av avtalen är främst medborgarna i de avtalsslutande länderna, men ibland inkluderas även till exempel familjemedlemmar och efterlevande. Avtalen innehåller samordningsregler för dessa personer, för de förmåner som omfattas av respektive avtal. De avtal som slutits med länder inom EU/EES har i praktiken förlorat sin betydelse genom att samordningsförfordningarna tillämpas i stället. Frågan som blir aktuell att ställa är därför om Sveriges avtal med länder utanför EU/EES utgör ett hinder för svensk lagstiftning som innebär att vissa grupper måste kvalificera sig för att få socialförsäkringsförmåner.

Sverige har slutit bilaterala avtal om social trygghet med Chile, Filipinerna, Indien, Israel, Japan, Kanada, Quebec, Kap Verde, Marocko, Sydkorea, Turkiet, USA, Bosnien-Hercegovina och Serbien. Avtalsförhandlingar pågår med Australien och Brasilien. Av de åtta socialförsäkringsförmåner som nämns särskilt i våra direktiv omfattar dessa avtal sjuk- och aktivitetsersättning, föräldrapenning, barnbidrag, merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag. Alla avtal omfattar emellertid inte alla dessa förmåner.

Samtliga avtal innehåller bestämmelser om likabehandling. Dessa bestämmelser innebär att de som ingår i avtalets personkrets ska jämföras med medborgarna i den stat som ska tillämpa avtalet. Avtalens bestämmelser om likabehandling innebär enligt vår bedömning inte i sig något hinder mot att införa kvalificeringsregler för de förmåner som omfattas av avtalen. Det gäller oavsett om reglerna är medborgarskapsneutrala eller inte. Om reglerna byggs upp kring ett svenskt medborgarskap kan avtalen dock medföra att de personer som omfattas av dem måste behandlas likadant som svenska medborgare, i de situationer där avtalen föreskriver det. De bilaterala avtalen tar vidare endast sikte på ett förbud mot direkt

diskriminering.² Avtalen innebär därmed inte något hinder för regler som är medborgarskapsneutrala, men som i praktiken skulle kunna vara lättare för svenska medborgare att uppfylla (indirekt diskriminering).

Många av avtalen innehåller bestämmelser som gör det möjligt att lägga samman försäkringsperioder eller förmånsgrundande perioder i det andra landet med sådana perioder i Sverige. Syftet med det är att en person lättare ska kunna uppfylla villkor om viss försäkringstid. Sådana bestämmelser hindrar inte i sig lagstiftning som uppställer särskilda villkor för vissa grupper. Villkoren skulle dock kunna förlora sin betydelse om villkoret kan uppfyllas genom sammanläggning. Denna möjlighet är emellertid relativt begränsad när det gäller de förmåner som är aktuella i vårt uppdrag. Som exempel kan nämnas att flertalet av de avtal som omfattar sjuk- och aktivitetsersättning på garantinivå har bestämmelser som innebär att sammanläggning inte får ske för att uppfylla kravet på en treårig försäkringstid i Sverige. Vi bedömer att avtalens reglering om sammanläggning inte innebär något hinder mot att införa kvalificeringsregler i svensk rätt för de förmåner som avtalen omfattar, vare sig kvalificeringen utgår från perioder med arbete eller bosättningsperioder.

Nya kvalificeringsregler kan dock innebära att personer från de avtalsslutande länderna inte längre har rätt till förmåner i samma utsträckning som var tanken vid den tidpunkt då avtalet slöts. Det kan av den anledningen finnas skäl för en översyn av avtalen, om nya kvalificeringsvillkor införs. Samtliga avtal innehåller dessutom uttryckliga bestämmelser om hur ny nationell lagstiftning ska hanteras. Bestämmelserna i avtalen kan därmed medföra att det är nödvändigt med särskilda överenskommelser, omförhandling eller andra anpassningar för att den nya lagstiftningen ska återspeglas i avtalet. Den behöriga myndigheten, Försäkringskassan i detta fall, ska under alla omständigheter informera avtalsslutande stater om förändrad lagstiftning som kan påverka avtalen.³

² Jfr ett liknande resonemang i SOU 2016:73 s. 220 f. med hänvisning till avgöranden från EU-domstolen avseende likabehandling och EU:s då gällande avtal med Marocko, se beslut El Youssfi C-276/06, EU:C:2007:215, p. 52 och beslut Echouikh C-336/05, EU:C:2006:394, p. 56.

³ 2 a § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

5.6 Svenskt medborgarskap som kvalificeringsvillkor

Vår bedömning: Svenskt medborgarskap kan användas som kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd. Svenskt medborgarskap bör däremot inte användas som kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner.

Skälen för vår bedömning

5.6.1 Det svenska medborgarskapet

Av våra direktiv framgår att vi ska utreda om svenskt medborgarskap kan användas som kvalificeringsvillkor för vissa socialförsäkringsförmåner. När det gäller ekonomiskt bistånd ska utgångspunkten för analysen vara att kvalificering sker automatiskt för de som blir medborgare.

Vad gäller socialförsäkring betonar de förarbeten som ligger till grund för den nuvarande uppdelningen mellan bosättningsbaserade och arbetsbaserade försäkringar vikten av att utforma ett regelverk där försäkringen gäller lika för alla som är bosatta eller arbetar i Sverige (prop. 1998/99:119 s. 79). Särregler för svenska medborgare utmönstrades därmed ur regelverket. Förslagen motiverades främst med en ambition att åstadkomma ett mer renodlat regelverk med ett enda grundläggande försäkringsvillkor för respektive försäkringsgren. Det påtalades även att likabehandling på socialförsäkringsområdet är en internationell målsättning, vilken också manifesteras i många internationella konventioner.

Till skillnad från socialförsäkringen har den moderna socialtjänsten, inklusive det ekonomiska biståndet, aldrig varit kopplad till svenskt medborgarskap. I stället har socialtjänsten haft ansvar, genom principen om kommunens yttersta ansvar, för de som vistas i kommunen. Att detta inbegriper icke svenska medborgare har varit självklart. I förarbetsuttalanden till den första socialtjänstlagen (1980:620) diskuteras hur icke svenska medborgare som vistas i landet, men som inte anses bosatta här, kan behöva hjälp att betala vårdavgifter (prop. 1979/80:1 s. 198) och att icke svenska medborgare som är arbetsföra men inte har arbetstillstånd har rätt till bistånd (a. prop. s. 200).

Principen om kommunens yttersta ansvar återfinns i dag i 2 kap. 1 § SoL. I propositionen En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter föreslår regeringen att nuvarande bestämmelser som innebär att en kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får de insatser de behöver samt att kommunens ansvar inte inskränker det ansvar som andra huvudmän har, ska föras över till den nya socialtjänstlagen (prop. 2024/25:89 s. 238). Kommunen har därmed fortsatt det yttersta ansvaret för dem som vistas där.

Enligt gällande rätt undantas de personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera, LMA, från kommunens ansvar. Det framgår av 2 kap. 1 § första stycket i nuvarande SoL, som hänvisar till de bestämmelser om bistånd och placering av barn som framgår av LMA.

Det går sammanfattningsvis att konstatera att svenskt medborgarskap har använts tidigare för att definiera kretsen som omfattas av vissa av socialförsäkringsförmånerna. Inom socialtjänstlagen skulle det dock vara ett nytt sätt att välja ut dem som har rätt till ekonomiskt bistånd för att få en skälig levnadsnivå. Nedan, i avsnitt 5.6.3 respektive 5.6.4, bedömer vi om det dels är rättsligt möjligt, dels lämpligt att utforma kvalificeringsvillkoren med medborgarskapet som utgångspunkt när det gäller ekonomiskt bistånd respektive bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

5.6.2 Krav på rättssäkerheten och administrationen

Våra direktiv ställer krav på att våra förslag ska vara både rättssäkra och lätta att administrera för de myndigheter som ska tillämpa de föreslagna reglerna. Det innebär bland annat att en sådan lagstiftning ska kunna tillämpas i praktiken, utan att myndigheternas handläggning blir betydligt mer betungande.

Av rättssäkerhetsskäl ska det också tydligt framgå vem som har rätt till en viss förmån och när eventuella kvalificeringsvillkor är uppfyllda. Lagstiftning ska utformas på ett sätt som innebär att den är klar, tydlig och förutsebar. En enskild individ ska enkelt kunna utläsa vad som gäller i hans eller hennes fall. Detta får anses följa av legalitetsprincipen, som utgör ett skydd mot nyckfull och godtycklig maktutövning (prop. 2016/17:180 s. 57). Principen anses

känneteckna en rättsstat och är viktig i både unionsrätten och i Europakonventionen. Den är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. Inom unionsrätten brukar den uttryckas som att rättsregler, särskilt sådana som kan få negativa konsekvenser för enskilda, ska vara klara och precisa samt att tillämpningen av dem ska vara förutsägbar (se till exempel EU-domstolens dom, *Unibet International*, C-49/16, EU:C:2017:491, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

Med anledning av våra direktiv kommer vi även bedöma frågan om svenskt medborgarskap som kvalificeringsvillkor utifrån krav på rättssäkerhet och administration.

5.6.3 Svenskt medborgarskap som kvalificeringsgrund för rätt till ekonomiskt bistånd

Unionsrätten och skyldigheten att likabehandla

Enligt våra direktiv ska en utgångspunkt för analysen när det gäller ekonomiskt bistånd vara att kvalificering ska ske automatiskt för dem som blir medborgare. Detta förutsatt att det är i överensstämmelse med våra unionsrättsliga förpliktelser.

Såsom vi beskrivit ovan i avsnitt 5.3 innehåller unionsrätten en stark princip om likabehandling. Den kommer till uttryck på flera ställen såväl i fördragen och rättighetsstadgan, som i de rättsakter som har beslutats med stöd av fördragen. Unionens värdegrunder om rätten till socialt stöd och en värdig tillvaro ska respekteras, vilket följer av artikel 3 i EU-fördraget. Enligt denna artikel ska unionen bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd. Likaså erkänner artikel 34.3 i rättighetsstadgan rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

Av artikel 4 i EUF-fördraget följer att unionen och medlemsstaterna har delad kompetens på området socialpolitik. Inte heller i rättighetsstadgan finns bestämmelser om hur medlemsstaterna ska utforma sina nationella system för socialt stöd. Som vi kommer visa i den internationella utblicken i avsnitt 7.3 utformas också dessa system på väldigt olika sätt. Vår bedömning är därför att det inte

finns något i unionsrätten som utgör ett direkt hinder mot att vi i svensk rätt uppställer ett krav på svenskt medborgarskap för att ha rätt till ekonomiskt bistånd.

Socialt stöd är samhällets yttersta skyddsnät och utgör en garanti för upprätthållandet av den mänskliga rättigheten om rätt till ett värdigt liv. Som utgångspunkt har det land som en person är medborgare i det yttersta ansvaret för den personen. Däremot måste det nationella systemet fortfarande vara i överensstämmelse med det unionsrättsliga regelverket, till exempel vad gäller rätten till likabehandling och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Detta har vi utvecklat i avsnitt 5.3.

Vi kommer att redogöra för rätten till likabehandling avseende socialt stöd mer ingående i kapitel 7. Men det finns anledning redan nu att ge en kortare sammanfattning, för att kunna besvara frågan om svenskt medborgarskap kan eller bör vara urvalskriterium vad gäller tillgången till ekonomiskt bistånd.

Sammanfattningsvis gäller följande. *Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar*, som kan vara tredjelandsmedborgare, ska enligt rörlighetsdirektivet som huvudregel likabehandlas med den mottagande medlemsstatens egna medborgare. När det gäller likabehandling för rätt till socialt bistånd medges samtidigt vissa undantag för personer som inte ska klassas som arbetstagare eller egenföretagare, det vill säga icke ekonomiskt aktiva.

I vissa fall har en *tredjelandsmedborgare* vistats så länge i ett annat land att vistelselandet får ett snarlikt ansvar för den personen som för sina egna medborgare. I vissa situationer har en person inte heller möjlighet att vända sig till det land där han eller hon är medborgare för att be om hjälp. Direktivet om varaktig bosättning och skyddsgrundsförordningen innehåller därför krav på likabehandling för dessa personer när det gäller socialt bistånd. Enligt skyddsgrundförordningen har även familjemedlemmar rätt till likabehandling.

Vår bedömning

Som beskrivs ovan innehåller unionsrätten inget som reglerar hur medlemsstaterna ska utforma sina system för socialt bistånd. Av vår redogörelse för Sveriges övriga internationella åtaganden i avsnitt 5.5. framkommer inte heller något som vi bedömer utgör

ett hinder mot att införa regler om att kvalificering till ekonomiskt bistånd sker automatiskt för de som blir svenska medborgare. Inte heller finns det något i Sveriges internationella åtaganden som med bindande verkan reglerar hur Sverige bör utforma sitt sociala biståndssystem. Som också utvecklats i avsnitt 5.5. hindrar inte heller RF eller annan svensk grundlag en sådan reglering.

Som utgångspunkt kan det därför införas regler om att kvalificering till ekonomiskt bistånd sker automatiskt för de som blir medborgare, förutsatt att den unionsrättsliga principen om likabehandling respekteras.

Likabehandlingsprincipen kan respekteras genom att en bestämmelse om att svenska medborgare har rätt till ekonomiskt bistånd kompletteras med en uppräkningslista av de personer som ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare. Vi bedömer vidare att dessa grupper är tydligt avgränsade och enkla att definiera. De kan därför på ett rättssäkert sätt beskrivas i författningstext, så att det blir tydligt både för tillämpande myndighet och för den enskilde vem som har rätt till bistånd.

Sammanfattningsvis bedömer vi att en lagstiftning där kvalificering till ekonomiskt bistånd sker automatiskt för dem som blir svenska medborgare kan utformas på ett sätt som är förenligt med såväl svensk grundlag som unionsrätten och folkrätten. Den bör även kunna utformas på ett sätt som garanterar rättssäkerheten. En sådan lagstiftning bedöms inte heller medföra någon oproportionerligt betungande administration för socialnämnderna. I kapitel 7 redogör vi vidare för vårt förslag om hur en modell för kvalificering genom svenskt medborgarskap ska utformas.

5.6.4 Svenskt medborgarskap som kvalificeringsgrund för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner

Unionsrätten och skyldigheten att likabehandla

Enligt våra direktiv ska vi utreda medborgarskap i Sverige eller i annan EU/EES-stat som grund för kvalificering till socialförsäkringen.

Den unionsrättsliga regleringen kring likabehandling skiljer sig åt när det gäller socialt stöd, där ekonomiskt bistånd ingår, och social trygghet, där socialförsäkringsförmånerna till största delen ingår. Det innebär att vi inte per automatik kan göra samma be-

dömning för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna som vi gjorde för ekonomiskt bistånd i föregående avsnitt.

Liksom för socialt stöd utgör utformningen av de nationella trygghetssystemen emellertid en del av medlemsstaternas nationella kompetens, se avsnitt 5.4. En medlemsstat kan med andra ord fritt utforma sitt sociala trygghetssystem utifrån de villkor och kriterier som är bäst lämpade utifrån den aktuella medlemsstatens ekonomiska och politiska förutsättningar. En förutsättning är dock att regelverket utformas i enlighet med och med beaktande av unionsrätten, däribland likabehandlingsprincipen.

Liksom avseende rätten till ekonomiskt bistånd finns det inget i vare sig svensk grundlag eller i folkrätten som innebär ett omedelbart förbud mot att införa ett krav på medborgarskap för att få bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Vi har i avsnitt 5.6.3 bedömt att svenskt medborgarskap kan användas som grund för att kvalificera sig för ekonomiskt bistånd.

Frågan är då om det är ändamålsenligt, utifrån direktivens syfte att skapa incitament till arbete och minska tilldragningsfaktorer till Sverige, att kvalificeringen till de bosättningsbaserade socialförmånerna byggs upp kring det svenska medborgarskapet. I avsnitt 5.3. redogör vi för de unionsrättsliga regelverken med bestämmelser om likabehandling när det gäller social trygghet. I tabell 5.1 sammanställs vad som gäller för likabehandling av tredjelandsmedborgare. Vi kan konstatera att det är ett större antal grupper som vi måste likabehandla vad gäller rätten till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, än det är för ekonomiskt bistånd.

Vår bedömning

Urval på grund av svenskt medborgarskap ger inte avsedd effekt

Syftet med reformen ska enligt direktiven vara att stärka drivkrafterna att snabbt komma i arbete och egen försörjning samt att minska tilldragningsfaktorerna för migranter. Samtidigt ska den högkvalificerade arbetskraften värnas. Om medborgarskap skulle införas som grund för att få vissa socialförsäkringsförmåner skulle det enligt vår bedömning inte få den effekt som efterfrågas i direktiven.

Unionsmedborgarskapet och rätten till fri rörlighet på den inre marknaden medför att unionsmedborgare och de tredjelandsmed-

borgare som rör sig på den inre marknaden inte får behandlas på annat sätt än svenska medborgare. Som vi tidigare nämnt behöver en lagstiftning som bygger på svenskt medborgarskap därför jämställa dessa grupper med svenska medborgare.

Gruppen tredjelandsmedborgare som flyttar till Sverige från tredje land är för det första en heterogen grupp. Av den kartläggning vi gjort i avsnitt 5.3. och som framgår av tabell 5.1, består de grupper av personer för vilka unionsrätten inte ställer några krav på likabehandling i huvudsak av studenter, barn, personer som kommer som anhöriga till arbetstagare, de med tillfälligt skydd samt ålderspensionärer.

Barn kan inte förväntas komma i arbete eller ha egen försörjning. Det samma gäller de flesta ålderspensionärer. Villkor för kvalificering riskerar därtill snarare att avskräcka studenter och familjemedlemmar till arbetstagare, och därmed arbetstagaren själv, från att välja Sverige som mottagningsland. Detta uppfattar vi inte som syftet med reformen. Grupper som kommer hit för andra syften än att arbeta eller studera och som bör uppmuntras att snabbt komma i arbete och egen försörjning ges å andra sidan inga sådana incitament, eftersom många av dessa personer ska ha samma rättigheter som svenska medborgare oavsett om de arbetar eller inte.

Reformens tilltänkta syften kommer därför knappast att uppfyllas genom att ställa krav på kvalificering endast för de tredjelandsmedborgare som inte ska jämföras med svenska medborgare, samtidigt som svenska medborgare och de som ska jämföras med dessa undantas från sådana krav.

Den möjlighet som finns i vissa unionsrättsakter, exempelvis enligt artikel 18.3 i direktiv 2014/66/EU, att bortse från kravet på likabehandling vad gäller rätt till familjeförmåner gör inte heller någon skillnad i detta sammanhang. Möjligheten gäller endast för personer vars tillstånd inte överstiger sex respektive nio månader. Dessa personer blir som regel över huvud taget inte försäkrade för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, eftersom SFB föreskriver att en person ska kunna antas vara bosatt här i minst ett år för att bli försäkrad, enligt 5 kap. 3 § SFB.

Krav på rättssäkerhet

Bestämmelser om kvalificering till socialförsäkringsförmåner har stor ekonomisk betydelse för enskilda individer. Om rätten till förmåner har sin grund i ett svenskt medborgarskap behöver det därför framgå klart och tydligt av författningstexten vem som ska likabehandlas med svenska medborgare. Syftet är att den enskilde ska kunna förutse om han eller hon har rätt till den aktuella förmånen och vad som krävs för att få rätt till den om så inte är fallet.

Kvalificering på grund av medborgarskap kan genomföras genom att antingen uppställa krav på svenskt medborgarskap, eller genom att ange att särskilda begränsningar gäller för de som inte är svenska medborgare. Ett lagstadgat krav på svenskt medborgarskap skulle behöva kompletteras med bestämmelser avseende vilka personer som ska likabehandlas med svenska medborgare och därmed undantas från kravet. Detta är den lösning som vi valt avseende ekonomiskt bistånd.

Som framgår av avsnitt 5.3.3. och tabell 5.1 finns det en mängd olika omständigheter som grundar rätt till likabehandling för både unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Det medför stora svårigheter att utforma en lagstiftning som innebär att vissa utländska medborgare behandlas olika, samtidigt som kraven på rättssäkerhet upprätthålls. Det är inte enbart typen av uppehållstillstånd som har betydelse för den utländska medborgarens rättigheter. Om personen i fråga har en anställning spelar i vissa fall också roll. Kravet på uppehållstillstånd upphör dessutom om personen i fråga är familjemedlem till en person med uppehållsrätt. Att avgränsa gruppen till arbetstagare låter sig inte heller göras, eftersom personer med ställning som varaktigt bosatta ska likabehandlas även om de inte har någon anställning. Från och med juli 2026, det vill säga när skyddsgrundsförordningen börjar tillämpas, kommer det inte heller att krävas ett arbete för att personer som beviljats internationellt skydd ska likabehandlas.

I studiestödslagen finns exempel på den lagstiftningskonstruktion som vi ovan beskriver. Medborgarskap utgör den huvudsakliga kvalificerande grunden för att beviljas bland annat studiehjälp i form av studiebidrag enligt studiestödslagen. Detta är en förmån som ska samordnas enligt samordningsförordningen.

Studiestödslagen har en konstruktion där utländska medborgare i vissa fall ska jämföras med svenska medborgare. Den innehåller totalt fem paragrafer som redogör för de grupper som ska av utländska medborgare som ska jämföras med svenska medborgare. När skyddsgrundsförordningen börjar gälla 2026 kommer den att kompletteras med ytterligare två grupper – flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande.

Bestämmelserna om vilka som ska jämföras med svenska medborgare enligt studiestödslagen är enligt vår uppfattning inte lättöverskådliga. Till skillnad från SFB omfattar dessutom studiestödslagen endast en enda förmån som betraktas som en social trygghetsförmån enligt samordningsförordningarna, nämligen studiebidrag.

Detta kan jämföras med de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, som utgör ett slags grundskydd för personer som är bosatta i Sverige. Vi ska, enligt våra direktiv, lägga förslag avseende åtta utpekade förmåner och överväga om resten ska inkluderas, se vidare kapitel 6. Redan de åtta förmåner som inkluderas i direktiven är avgjort fler än endast studiebidraget i studiestödslagen. Vår bedömning är därför att studiestödslagen inte bör vara förebild för hur kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner ska utformas. Detta eftersom en sådan reglering skulle riskera att bli såväl överskådlig som mycket svår att tillämpa.

Krav på administrationen

Vår bedömning är vidare att en socialförsäkringslagstiftning som har sin grund i medborgarskapet skulle medföra betydande öknings av de handläggande myndigheternas administrativa börda.

De tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige är en heterogen grupp, för vilken det gäller olika förutsättningar under vistelsen här. Som nämnts i avsnitt 5.3. och visas i tabell 5.1. samt ovan innehåller flertalet av de unionsrättsliga grunderna för uppehållstillstånd en skyldighet att likabehandla. Rättsakterna har dock olika långtgående skyldighet att likabehandla, i förhållande till olika förmåner och olika vid personkrets.

För att identifiera dessa ärenden skulle de handläggande myndigheterna ändå med stor sannolikhet behöva skilja ut samtliga tredjelandsmedborgare som ansöker om förmåner. Därefter skulle

myndigheten i respektive ärende behöva utreda om sökanden är en sådan person som ska likabehandlas. Den administrativa börda som en sådan handläggning skulle innebära torde bli av sådan omfattning att regelverket inte blir ekonomiskt försvarbart. Även detta talar mot ett regelverk som bygger på kvalificering genom svenskt medborgarskap.

Övriga överväganden

Svenskt medborgarskap innebär en viss anknytning mellan en person och Sverige som stat, vilket vi har utvecklat i avsnitt 5.2.2. Det innebär emellertid inte att det nödvändigtvis finns en betydande koppling mellan personen i fråga och det svenska samhället. En person kan vara svensk medborgare, men vara född utomlands och aldrig ha varit i Sverige. I dessa fall har ofta även den förälder som personen har fått sitt svenska medborgarskap genom, också sedan lång tid endast en vag anknytning till Sverige. Ett svenskt medborgarskap kan därför inte anses utgöra ett bevis på en etablerad och stark anknytning till Sverige.

Arbetslinjen utgör en hörnsten i det svenska välfärdssystemet – den som kan arbeta ska arbeta, oavsett nationalitet. Principen har haft betydande genomslag inom den arbetsbaserade försäkringen och låg till grund för många av de reformer inom socialförsäkringen som genomfördes i början av 2000-talet. Det är varken ekonomiskt eller socialt hållbart att personer som kan arbeta inte gör det. Att undanta svenska medborgare som flyttar till Sverige från krav på kvalificeringstid innebär att incitamenten att ta ett arbete inte blir lika starka för denna grupp. Med andra ord skulle svenska medborgare med svag anknytning till Sverige undantas från arbetslinjen till skillnad från de som alltid har bott och arbetat här. Vi kan inte se några skäl till att arbetslinjen skulle gälla i mindre omfattning för dessa personer.

Socialförsäkring är inte heller det samma som socialt bistånd. Som nämns tidigare utgör det sociala biståndet ett lands yttersta skyddsnät och det är logiskt att utgå från att det land som en person är medborgare i också har det yttersta ansvaret för att landets medborgare kan leva ett värdigt liv. Socialförsäkringar har inte samma syfte och funktion, utan bygger i stället på en försäkrings-

tanke där den som är försäkrad, precis som med privata försäkringar, också är med och finansierar systemet. Det finns olika former av finansiering av socialförsäkringssystem. Vissa länder finansierar hela sitt sociala trygghetssystem genom sociala avgifter, som betalas av en persons arbetsgivare. Andra länder finansierar sitt system genom skatter. De svenska socialförsäkringsförmånerna finansieras genom flera olika finansieringslösningar. Vad gäller de bosättningsbaserade förmånerna är det främst den så kallade livscykelprincipen som utgör finansieringsgrund.

Ett socialförsäkringssystem som bygger på medborgarskap behöver ha en finansieringsmekanism som innebär att de personer som har rätt till förmånerna också är skyldiga att bidra till systemets finansiering. Ett villkor för att få förmåner utbetalda är då också att avgifterna till försäkringen har betalats in.

Den livscykelprincip som finansierar den svenska bosättningsbaserade grenen av socialförsäkringen är inte konstruerad för att försäkra personer som lever utomlands och som inte kan väntas bidra till systemets finansiering. Detta var en central orsak till 1999 års ställningstagande om att det är den faktiska anknytningen, snarare än en formell anknytning, som ska avgöra om en person är försäkrad. För att övergå från ett bosättningsvillkor till ett medborgarskapsvillkor behöver även grunden för socialförsäkringens finansiering ses över. En sådan översyn omfattas inte av vårt uppdrag. Vi anser därför även på den grunden att medborgarskap inte bör utgöra en grund för att få bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Slutsats

Vår bedömning är att det är för många olika grupper som ska likabehandlas och för många olika förutsättningar för rätt till likabehandling som behöver beaktas om medborgarskap läggs till grund för kvalificeringen till socialförsäkringsförmåner. Det är, som visas i tabell 5.1, fler grupper som måste likabehandlas med svenska medborgare än vad som gäller avseende rätten till ekonomiskt bistånd. Ett sådant krav skulle därför med stor sannolikhet inte uppfylla syftet med denna reform: att minska tillsdragningseffekterna till Sverige och öka incitamentet till eget arbete.

Vidare innebär den stora andelen grupper som måste likabehandlas enligt vår bedömning att regelverket i tillägg inte kan utformas på ett sätt som är tillräckligt transparent, förutsebart och lättöverskådligt för att uppfylla kraven på en rättssäker lagstiftning. I detta väger vi särskilt in den ekonomiska betydelse som socialförsäkringsförmånerna kan ha för enskilda individer. Det skulle också vara mycket svårt för myndigheterna att tillämpa.

En medborgarskapslösning skulle dessutom innebära ett skifte vad gäller synen på finansieringen av socialförsäkringen, som det inte ligger inom vårt uppdrag att lösa.

Vår sammantagna bedömning är därför att en lagstiftning som innehåller ett medborgarskapsvillkor för att få bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner inte är lämpligt för att uppnå det resultat som våra direktiv eftersträvar. Vi kommer i stället att lägga fram ett förslag om kvalificeringsvillkor för de bosättningsbaserade förmånerna som de som bosätter sig i Sverige ska omfattas av. Detta kommer att utvecklas i kapitel 6.

6 En modell för kvalificering till socialförsäkringen m.m.

6.1 Inledning

Vårt uppdrag är att ge förslag på en kvalificering till socialförsäkringen och särskilt vissa utpekade bosättningsbaserade förmåner. Enligt våra direktiv ska utgångspunkten vara att kvalificeringen till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Möjligheten till kvalificering ska ske i takt med att man arbetar, betalar skatt och har permanent och laglig bosättning i Sverige. Även medborgarskap i Sverige eller i annan EU/EES-stat som grund för kvalificering till socialförsäkringen ska utredas.

Kapitlet inleds med en internationell utblick. Vi kommer därefter, enligt med våra direktiv, lägga fram ett förslag som innebär att för att en person ska anses som bosatt i socialförsäkringsbalkens mening måste hans eller hennes vistelse i landet vara laglig. Detta eftersom permanent och laglig bosättning i Sverige, enligt våra direktiv, är en av utgångspunkterna för kvalificering till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna.

Därefter kommer förslaget om kvalificering till socialförsäkringsförmånerna att presenteras. Först hur vi föreslår att villkoren för kvalificering ska utformas, sedan vilka förmåner som ska ingå. Därefter kommer vi att visa på vem som ska omfattas av kvalificeringsvillkoren. Slutligen presenterar vi den författningstekniska lösningen.

6.2 Internationell utblick

6.2.1 Inledning

För att identifiera goda exempel ska vi enligt direktiven göra en internationell jämförelse. Socialförsäkringssystemen runt om i världen är mycket olika och det kan vara svårt att på ett rättvisande sätt jämföra system som baserar sig på olika principer. Vi har begränsat vår jämförelse till länder inom EES, för att hitta goda exempel i socialförsäkringssystem där man liksom i Sverige måste ta hänsyn till EU-rättens bestämmelser om likabehandling. Systemen för social trygghet i de nordiska länderna och då framför allt Sverige, Finland, Norge och Danmark liknar varandra på ett principiellt plan och därför har vi i första hand gjort en jämförelse med dem. Vi har även sett exempel på kvalificeringsregler i vissa andra länder inom EES. Vi beskriver sådana bestämmelser från Kroatien och Polen.

6.2.2 Finland¹

Bosättning, arbete och förmåner

Rätten till förmåner inom det sociala trygghetssystemet i Finland är dels baserat på bosättning, dels relaterat till arbete. Vissa förmåner är både bosättningsbaserade och relaterade till arbete. De bosättningsbaserade förmånerna är reglerade i särskilda förmåns-lagar, som vi återkommer till nedan.

I sjukförsäkringslagen (1224/2004) finns bosättningsbaserade förmåner som också är relaterade till förekomsten av ett arbete. Förmåner enligt denna lag som kan jämföras med motsvarande förmåner i socialförsäkringsbalken, SFB, är sjukdagpenning och föräldradagpenning. Föräldradagpenning omfattar förmånerna graviditetspenning, föräldrapenning och särskild graviditetspenning. Förmånerna enligt de särskilda förmånslagarna och förmåner enligt sjukförsäkringslagen verkställs av Folkpensionsanstalten (FPA). Förmåner som verkställs av FPA benämns som FPA-förmåner. De helt arbetsrelaterade förmånerna utgörs av motsvarande arbetsskadeersättning

¹ Källor: Folkpensionsanstalten FPA/KELA: <https://www.kela.fi/privatpersoner>.
Lagstiftning och förarbeten från Finlex: <https://www.finlex.fi/sv>.

och inkomstgrundande pension som enligt SFB. Dessa hanteras i huvudsak genom försäkringsbolag och pensionsförsäkringsbolag.

Rätt till FPA-förmåner enligt de särskilda förmånslagarna kan finnas på grundval av bosättning och på grundval av arbete. Försäkrad enligt sjukförsäkringslagen är den som arbetar, är verksam som företagare eller är bosatt i Finland.²

Lagen om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall (16/2019)

Vad som krävs för att anses som bosatt och vilka förutsättningar som gäller för arbete finns reglerat i lagen om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall (16/2019), nedan lagen 16/2019. Lagen 16/2019 gäller personer som kommer från utlandet till Finland eller flyttar till utlandet från Finland (1 §). Enligt förarbetena ska lagen tillämpas när man inför ett beslut om en förmån måste avgöra om någon ska anses arbeta eller vara bosatt i Finland.³ Lagen tillämpas tillsammans med förmånslagstiftningen och unionsrätten.

Vilka särskilda förmånslagar som omfattas framgår av 1 § 2 mom. 1 och 2 punkten (härefter punkten 1 och punkten 2). I punkten 1 anges de lagar som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, ”samordningsförordningen”, och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, ”tillämpningsförordningen”. Det är fråga om följande lagar:

- folkpensionslagen (568/2007),
- barnbidragslagen (796/1992),
- lagen om handikappförmåner (570/2007),
- lagen om garantipension (703/2010) och
- lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007).

² 1 kap. 2 § sjukförsäkringslagen.

³ Den finländska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall och till vissa lagar som har samband med den, (RP 188/2018 rd), s. 40.

I punkten 2 listas följande lagar:

- lagen om moderskapsunderstöd (477/1993),
- lagen om allmänt bostadsbidrag (938/2014) och
- lagen om underhållsstöd (580/2008).

Förmåner enligt punkten 2 omfattas av förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.⁴ Sjukförsäkringslagen nämns inte i lagen 16/2019 men i sjukförsäkringslagen finns en hänvisning till lagen 16/201.

I 5 § lagen (16/2019) definieras vad som avses med bosättning i Finland i fråga om FPA-förmåner. Enligt 5 § anses en person som bosatt i Finland om han eller hon är stadigvarande bosatt i Finland och har sin egentliga bostad och sitt egentliga hem i Finland samt ständigt huvudsakligen vistas i Finland. Bestämmelsen kan till viss del jämföras med bosättningsbegreppet i 5 kap. 2 § SFB. Vistelsen i Finland förutsätts vara laglig vilket framgår av 4 § i lagen 16/2019.

Bedömning av bosättning och arbete vid flytt till Finland

Om en person kommer till Finland från utlandet för att arbeta och ansöker om sådana förmåner som omfattas av punkten 1 prövas om kriteriet för att betraktas som arbetstagare enligt 7 § är uppfyllt. Prövningen sker om den aktuella förmånslagstiftningen föreskriver att en person kan anses som bosatt genom arbete eller det föreskrivs en rätt till en förmån på grundval arbete (till exempel nedan om barnbidrag).

En person betraktas som arbetstagare enligt 7 § om hans eller hennes förvärvsinkomster åtminstone motsvarar en månadsinkomst som utgör det beräknade beloppet för grunddagpenningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002). Sistnämnda lag kan jämföras med lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring i Sverige. Månadsinkomsten på 2025 års nivå utgör 800,02 euro.⁵ En person betraktas som arbetstagare från och med tidpunkten då denne börjar att arbeta och så länge som det arbete som uppfyller

⁴ RP 188/2018 rd s. 40.

⁵ FPA/KELA om grunddagpenning, <https://www.kela.fi/grunddagpenning>, senast hämtad 2025-04-03.

inkomstkravet fortsätter. Det finns bestämmelser om vad som gäller om arbetet minskar, avbryts eller upphör (8 §).

För arbetstagare som kommer till Finland från ett tredje land och ansöker om förmåner som omfattas av punkten 2 prövas om bosättningsvillkoret enligt 5 § är uppfyllt (se ovan).⁶ Om en person kommer till Finland av någon annan anledning än arbete eller motsvarande verksamhet och ansöker om förmåner som omfattas av punkten 1 prövas ifall personen är bosatt i Finland (10 §). Detta gäller även för personer som kommer till Finland för att studera och ansöker om förmåner som omfattas av punkten 1.

Avgörande för denna bosättningsbedömning är om flytten har skett från ett land som tillämpar EU-lagstiftning eller inte. Om den aktuella personen har flyttat från ett land som inte tillämpar EU-lagstiftning bedöms frågan om stadigvarande bosättning med beaktande av kriterierna i 4 § lagen om hemkommun (201/1994). Lagen om hemkommun är den finländska motsvarigheten till den svenska folkbokföringslagen (1991:481). Om personen har flyttat från ett land som tillämpar EU-lagstiftning bedöms bosättningen i första hand enligt samordningsförfordningarna (se avsnitt 5.4.4)

En person som vistas i Finland endast för att studera och ansöker om förmåner som avses i punkten 2 anses inte som bosatt i Finland.

Förmånsspecifik kvalificering

Barnbidrag på grundval av arbete

Barnbidrag i Finland betalas ut för barn som anses vara bosatta i Finland. Barnbidrag kan också betalas ut för barn till en arbetstagare som kommer till Finland från ett land utanför ett EU/EES-land. Förutsättningen för detta är att kravet på laglig vistelse och kriterierna för att anses som arbetstagare enligt lagen (16/2019) är uppfyllda. I barnbidragslagen finns emellertid ett antal situationer där barnbidrag inte betalas ut till en sådan arbetstagare.⁷ Barnbidrag betalas inte ut om arbetstagarens rätt att arbeta i landet är högst sex månader. Barnbidrag betalas inte heller ut i vissa andra situationer där rätten att arbeta är begränsad i tid. Det kan i sistnämnda fallet

⁶ RP 188/2018 rd s. 45.

⁷ 1 a § barnbidragslagen.

avse arbetstagare som omfattas av student- och forskardirektivet, arbetstagare som omfattas av ICT-direktivet och säsongsanställningsdirektivet.

Krav på viss bosättningstid

Krav på en viss bosättningstid kan gälla för vissa förmåner. Detta gäller för folkpension i form av ålderspension, familjepensioner (efterlevandepension och barnpension som grundskydd), folkpension i form av sjukpension (motsvarande sjukersättning och aktivitetsersättning) och garantipension. För motsvarande förmåner i det svenska systemet finns också krav på en viss försäkrings- tid. För rätt till folkpension i form av ålderspension och garanti- pension krävs som huvudregel att sökande varit bosatt i Finland i minst 3 år efter 16 års ålder.⁸ Beloppet för folkpension är beroende av den tid personen har varit bosatt i Finland mellan det att han eller hon fyllde 16 år och det att folkpensionen eller garantipensionen började, dock högst till han eller hon fyllde 65 år.⁹ Om denna tid är mindre än 80 procent av den totala tiden multipliceras beloppet av den fulla folkpensionen med en avvägningsskoefficient.¹⁰

När det gäller efterlevandepensionen (som familjepension) gäller som huvudregel en minsta bosättningstid för den avlidne på 3 år efter 16 års ålder.¹¹ Bosättningstiden påverkar precis som ovan efterlevandepensionens belopp och även här används ovannämnda avvägningsskoefficient.¹² För den efterlevande gäller som huvudregel ett krav på 3 års bosättning före dödsfallet.¹³ Det krävs också att den efterlevande flyttar till Finland inom ett år efter dödsfallet. I fråga om barnpension krävs som huvudregel att barnet har bott i Finland vid tidpunkten för dödsfallet eller flyttar till Finland inom ett år efter dödsfallet. Detta ska jämföras med motsvarande förmåner i Sverige där krav på 3 års försäkringstid gäller den avlidne i fråga om efterlevandeförmån till vuxen. För efterlevandeförmån till barn däremot uppställs inte något krav på viss försäkringstid eller liknande.

⁸ 9 § folkpensionslagen och 1 kap. 4 § lag om garantipension.

⁹ 21 § 1 mom. folkpensionslagen.

¹⁰ 21 § 3 mom. folkpensionslagen.

¹¹ 9 § folkpensionslagen.

¹² 32 § folkpensionslagen.

¹³ 9 § folkpensionslagen.

6.2.3 Norge¹⁴

Bosättning, arbete och förmåner

Det sociala trygghetssystemet i Norge är både bosättningsbaserat och arbetsbaserat. Förmåner som kan jämföras med sådana förmåner som regleras i SFB finns dels i *lov om folketrygd (folketrygdeloven)*, dels i särskilda förmånslagar.

Folketrygdeloven reglerar *folketrygden* (folkförsäkringen) som är den norska socialförsäkringen. Personer som är bosatta i Norge är automatiskt medlemmar i *folketrygden*. En person som inte anses vara bosatt i Norge kan vara försäkrad genom arbete i Norge. Som huvudregel medför även en anställning automatiskt medlemskap i *folketrygden*. I *folketrygdeloven* finns familjeförmåner, förmåner vid sjukdom, förmåner vid funktionsnedsättning, förmåner vid yrkesskada, förmåner vid ålderdom och efterlevandeförmåner.

Utöver *folketrygdeloven* finns särskilda förmånslagar. Ett exempel på en särskild förmånslag är *lov om barnetrygd (barnetrygdeloven)*. I *barnetrygdeloven* finns bestämmelser om *barnetrygd* (barnbidrag) och *utvidet barnetrygd* (utökat barnbidrag) som avser täcka merkostnader för ensamstående föräldrar.

Bosättning och personer som kommer till Norge

En person som kommer till Norge räknas som bosatt enligt *folketrygdeloven* om vistelsen är avsedd att pågå eller har pågått i minst tolv månader (jämför 5 kap. 3 § SFB). Att vistelsen är laglig är en förutsättning för medlemskap i *folketrygden*. En person som flyttar till Norge med avsikt att stanna minst tolv månader anses som bosatt från inresedagen.

Barnbidrag lämnas för ett barn som är bosatt i Norge.¹⁵ I *barne-trygdeloven* definieras vad som utgör bosättning.¹⁶ Om barnet uppehåller sig i Norge i minst tolv månader räknas barnet som bosatt.¹⁷ Det finns också krav på att barnets vistelse i Norge ska vara laglig. Den person som barnet bor hos ska också vistas lagligt i Norge.

¹⁴ Källor: NAV (Arbeids- og velferdsetaten): <https://www.nav.no>; lagstiftning från Lovdata: <https://lovdata.no>.

¹⁵ § 2 barnetrygdeloven.

¹⁶ § 4 barnetrygdeloven.

¹⁷ Barnetrygd: <https://www.nav.no/barnetrygd>, senast hämtad 2025-04-03.

Barn som har ansökt om asyl i Norge eller barn till personer som har ansökt om asyl i Norge anses som bosatta tidigast från den kalendermånad då beslut om beviljande av asyl eller uppehållstillstånd fattas.

Förmånsspecifika kvalificeringsregler

För vissa förmåner i *folketrygdeloven* uppställs krav på medlemskap i *folketrygden* under en viss tid vilket kan jämföras med sådana krav på försäkringstid som finns för vissa förmåner i SFB. I *folketrygdeloven* finns till exempel krav på fem års medlemskap i *folketrygden* för den norska motsvarigheten till sjukersättning (*uføretrygd*) och för ålderspension (*alderspension*).¹⁸

Även för efterlevandeförmåner finns krav på medlemskap under en viss tid. Det krävs att den avlidne var medlem i *folketrygden* de senaste fem åren före dödsfallet. Olika krav kan uppställas beroende på om personen är en EU/EES-medborgare eller inte. För att vara berättigad till *full uføretrygd*, *grunnpension*, *minste pensjonsnivå*, och *garantipension* krävs minst 5 års medlemskap i *folketrygden* och 40 års medlemskap i *folketrygden* för full ersättning/pension. I fråga om *tilleggs pensjon* krävs minst 5 års intjänande av pensionspoäng och för *full tilleggs pensjon* krävs intjänande av 40 år i pensionspoäng. Dessa system liknar motsvarande villkor för garantipension och sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning enligt SFB.

6.2.4 Danmark¹⁹

Bosättning, arbete och förmåner

Det sociala trygghetssystemet i Danmark är både bosättningsbaserat och arbetsbaserat. Förmåner som kan jämföras med sådana förmåner som regleras i SFB finns i olika förmånslagar. Exempel på sådana förmåner är *børne- og ungedyelse* (barnbidrag), *børnetilskud* (inklusive *ekstra* och *særligt børnetilskud*), *barseldagpenge* (föräldrapenning), *sygedagpenning* (sjukpenning), *førtidspension* (förtidspension eller motsvarande sjuk- och aktivitetsersättning), *arbejds-*

¹⁸ § 12–2 och § 19–9 § folketrygdeloven.

¹⁹ Källor: Borger dk: <https://www.borger.dk>. Lagstiftning från Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk>.

skadesikring (arbetsskadeersättning), *folkepension* (allmän pension), *seniorpension* och *tidlig pension* (förtida pension). *Børnetilskud* är ett ekonomiskt tillskott till ensamstående föräldrar och ges till olika kategorier av ensamstående föräldrar. *Seniorpension* kan sökas om man har sex år kvar till den allmänna pensionen, har nedsatt arbetsförmåga på grund av hälsoproblem och en långvarig anknytning till arbetsmarknaden.

Förmånsspecifika kvalificeringsregler

Børne- og ungedyelse, børnetilskud och bosättnings tid eller arbete

Det danska barnbidraget (*børne- og ungedyelse*), betalas som huvudregel automatiskt ut till en vårdnadshavare om följande villkor är uppfyllda: barnet är under 18 år, vårdnadshavaren och barnet bor i Danmark, vårdnadshavaren är obegränsat skattskyldig och barnet blir inte försörjd av det allmänna (exempelvis vid placering utanför hemmet).²⁰ Det krävs att minst en av de personer som har försörjningsskyldighet för barnet har bott eller arbetat i Danmark i minst sex år de senaste tio åren (alternativt minst två år vid tillämpning av regelverket före den 1 januari 2018).

Børnetilskud betalas ut bland annat följande villkor är uppfyllda: barnet bor i Danmark, barnet blir inte försörjd av det allmänna (se ovan) och mottagaren av *børnetilskud* har stadigvarande bosättning i landet. Minst en av de personer som har underhållsskyldighet gentemot barnet ska också ha bott eller arbetat i Danmark i minst sex år de senaste tio åren.²¹

Om kravet på sex års bosättning eller arbete inom de senaste tio åren inte är uppfyllt enligt ovan gäller särskilda regler för utläningar som flyttar till Danmark och för danska medborgare som flyttar tillbaka för rätt till barnbidrag och rätt till *børnetilskud*.²² I detta fall utgår en proportionell andel av förmånen i förhållande till en viss tid som utläningen eller den danska medborgaren har bott eller arbetat i det danska riket (Danmark, Färöarna eller Grönland) inom de senaste tio åren. Detta kallas för periodiseringsprincipen

²⁰ § 2 lov om børne- og ungedyelsen (børne- og ungedyelsesloven).

²¹ § 5 lov om børnetilskud (børnetilskudsloven).

²² § 2 stk. 2 børne- og ungedyelsesloven och børnetilskudsloven.

(optjeningsprincippet) och innebär att man successivt tjänar in rätten till förmånerna.

Ett minimum för att ha rätt till ersättning är 6 månaders bosättning eller arbete och ger 8,3 procent av förmånen, 12 månaders bosättning eller arbete ger 16,7 procent av förmånen, 18 månaders bosättning eller arbete ger 25 procent av förmånen och så vidare. Efter sex års bosättning eller arbete betalas barnbidrag ut till hundra procent. Rätt till sammanläggning gäller för de personer som omfattas av samordningsförfordningarna, vilket innebär att bosättnings- och anställningsperioder från andra EU/EES-länder får räknas in för att uppfylla kvalifikationsperioden.²³

Krav på viss tids permanent bosättning uppställs också i fråga om *børnetilskud* avseende utlänningar som inte är medborgare i ett EU/EES-land eller konventionsflyktingar.²⁴ Tiderna varierar beroende på vilken kategori av *børnetilskud* det är fråga om.

Medborgarskap och krav på viss bosättnings tid

För rätt till *folkepension*, *tidlig pension*, *førtidspension* och *seniorpension* krävs som utgångspunkt att den sökande är dansk medborgare.²⁵ Det finns vissa undantag till kravet på danskt medborgarskap. Kravet på danskt medborgarskap gäller inte om den utländske medborgaren har haft en stadigvarande bosättning i det danska riket i minst tio år mellan 15 års ålder och den allmänna pensionsåldern. Av dessa tio år ska fem år vara närmast i anslutning till tidpunkten då pensionen beviljas. Kravet på medborgarskap gäller inte heller om den utländske medborgaren är flykting och har fått uppehållstillstånd. Om utlänningen är medborgare i ett EU/EES-land eller Schweiz krävs som utgångspunkt inte danskt medborgarskap för rätt till *folkepension* och *førtidspension*.

Rätten till *folkepension*, *førtidspension*, *tidlig pension*, och *seniorpension* är villkorad av minst tre års stadigvarande bosättning i riket mellan 15 års ålder och pensionsåldern.²⁶ Det finns också vissa undantag till kravet på tre års bosättning. Detta gäller för personer som är flyktingar. Bosättnings tiden i det land som flyktingen kom-

²³ § 2 stk. 8 børne- og ungedydsloven,

²⁴ Se § 5–5a børnetilskudsloven.

²⁵ § 2 lov om social pension (pensionsloven).

²⁶ § 4 pensionsloven.

mer från eller det land där utlänningen anses var flykting räknas in i treårsperioden. Om den sökande är medborgare i ett EU/EES-land, Schweiz eller Storbritannien kan det också finnas en rätt till *folkepension* trots att treårskravet inte är uppfyllt. Detta gäller om sökande har en intjänad rätt till pension från ett EU/EES-land, Schweiz eller Storbritannien under sammanlagt minst tre år varav minst ett år måste ha tjänats in i Danmark. Kravet på tre års bosättning för rätt till *folkepension* gäller inte heller personer som har arbetat i ett EU/EES-land, Schweiz eller Storbritannien eller har bott i ett land som Danmark ingått bilateralt avtal med enligt vilket kravet på tre års bosättning inte gäller.

Rätt till hel *folkepension*, *förtidspension*, *tidig pension* och *seniorpension* är villkorad av stadigvarande bosättning i riket under minst nio tiondelar (för personer födda före den 1 juli 1958 gäller fyra femtedelar) av intjänandetiden från 15 års ålder till folkpensionsåldern. Är detta villkor inte uppfyllt bestäms pensionen efter förhållandet mellan bosättningstiden och nio tiondelar av intjänandetiden

6.2.5 Övriga länder inom EU och EES – exempel

Kroatien²⁷

Nedan följer exempel på förmåner inom det kroatiska systemet för social trygghet som är kopplade till någon form av kvalificering relaterad till bosättning, försäkringstid och medborgarskap.

Kroatiens motsvarighet till barnbidrag (*doplatak za djecu*) är inkomstprövat och förutsätter att sökanden dels bor i hushållet med barnet dels försörjer barnet.²⁸ Kvalificerade för barnbidraget är kroatiska medborgare och personer med permanent uppehållstillstånd.²⁹ Detta gäller under förutsättning att dessa varit bosatta i Republiken Kroatien under minst tre år innan ansökan om barnbidrag lämnades in.³⁰ Personer som har beviljats asyl och personer som beviljats subsidiärt skydd är kvalificerade för barnbidrag utan

²⁷ Källor: det kroatiska institutet för sjukförsäkring förkortat HZZO: <https://hzzo.hr>. Lagstiftning från Republiken Kroatiens officiella tidning, Narodne Novine: <https://www.nn.hr> och zakon.hr för konsoliderad lagtext: <https://www.zakon.hr>. European Commission (webbplats). Your rights country by country (2024). Maternity/paternity/parental benefits samt Cash benefits (sick-leave).

²⁸ Artikel 2 och 8 i barnbidragslagen (*zakon o doplatku za djecu*).

²⁹ Artikel 9 barnbidragslagen.

³⁰ Artikel 7 barnbidragslagen.

krav på medborgarskap och viss bosättningstid. Samma sak gäller för dessa personers familjemedlemmar enligt asylbestämmelserna. Personer som är tillfälligt bosatta i Kroatien är kvalificerade om de har rätt till barnbidrag enligt samordningsförordningarna.

Ersättning vid föräldraledighet finns. Ersättningen beror på vilken form av ledighet det är frågan om. För vissa former av ledighet uppställs krav på viss försäkringstid och/eller bosättningstid för mottagaren. Det är fråga om mammaledighet (*rodiljin dopust*), pappaledighet (*očinski dopust*), föräldraledighet (*roditeljski dopust*) och föräldraledighet för adoptivföräldrar (*posvojiteljski dopust*). Det finns även en form av ledighet för att ta hand om ett barn som har en svår funktionsnedsättning och ledighet för fosterföräldrar. För ersättning vid mammaledighet och pappaledighet krävs minst sex månaders pensionsgrundande tjänstgöring. Vid avbrott måste den pensionsgrundande tjänstgöringen uppgå till minst nio månader under de senaste två åren.³¹ Om detta villkor inte är uppfyllt lämnas en lägre ersättningsnivå. För arbetslösa gäller en viss tids registrering hos den kroatiska arbetsförmedlingen.³²

Föräldravård av barnet (*roditeljska briga o djetetu*) är en form av mammaledighet eller föräldraledighet som kan beviljas personer som står helt utanför arbetsmarknaden.³³ Det kan bland annat röra sig om pensionärer, personer med nedsatt arbetsförmåga och studerande. Förutsättningen för denna ledighet är bland annat att föräldern är kroatisk medborgare och vid tidpunkten för barnets födelse varit permanent bosatt i Kroatien i minst fem år. En utlänning ska ha ett permanent uppehållstillstånd i minst fem år vid samma tidpunkt alternativt uppehållstillstånd som varaktigt bosatt i minst fem år.

För rätt till motsvarande sjukpenning (*naknada za vrijeme privremene spriječenosti za rad*) krävs att den sökande är registrerad för obligatorisk sjukförsäkring hos kroatiska institutet för sjukförsäkring (HZZO) som en ekonomiskt aktiv person. Det uppställs ett minsta krav på nio månaders pensionsgrundande tjänstgöring.³⁴ Vid avbrott måste den pensionsgrundande tjänstgöringen uppgå till minst tolv månader de senaste två åren. Om detta villkor inte är uppfyllt kan en lägre ersättningsnivå ges.

³¹ Se bland annat artikel 7.4 och 32 lagen om moderskaps- och föräldrapenning (Zakon o rodiljnim i roditeljskim potporama).

³² Artikel 38 lagen om moderskaps- och föräldrapenning.

³³ Artikel 41 lagen om moderskaps- och föräldrapenning.

³⁴ HZZO: <https://hzzo.hr/pitanja-i-odgovini/11>, senast hämtad 2025-04-03.

Polen³⁵

Polen har ett i huvudsak arbetsbaserat socialförsäkringssystem. Det finns en obligatorisk socialförsäkring som ger alla anställda inkomstrelaterade förmåner. Familjeförmåner är bosättningsbaserade.³⁶ Nedan följer exempel på förmåner som är kopplade till någon form av kvalificering relaterad till bosättning och medborgarskap.

Bland familjeförmånerna finns olika barnbidragsliknande förmåner som familjebidrag (*Zasilek rodzinny*), förmån för uppfostran av barn – så kallad 800 Plus (*Świadczenie wychowawcze, 800 Plus*), förmånen Aktiv hemma (*Aktywnie w domu*). För att vara kvalificerade för dessa förmåner ska förmånstagaren vara polsk medborgare, en utlänning som faller in under tillämpningsområdet för samordningsförordningarna eller bilaterala avtal om social trygghet, en utlänning som är bosatt i Polen med flyktingstatus eller som subsidiärt skyddsbehövande (gäller i fråga om familjebidrag) eller är bosatt, i vissa fall vistas, med stöd av särskilt angivna uppehållstillstånd om utlänningen bor i Polen tillsammans med sina familjemedlemmar/barnet. För vissa tillstånd antecknas ”tillträde till arbetsmarknaden” i uppehållskortet. En sådan anteckning medför med vissa undantag att utlänningen är kvalificerad på samma sätt som ovan.

Kravet på att barnet ska vara bosatt i Polen gäller endast i förhållande till utläningar som varken är medborgare i ett EU/EES-land eller Schweiz, utläningar som vistas i Polen, utläningar som har flyktingstatus eller uppehållstillstånd.³⁷

³⁵ Källor: lagtext från Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP): <https://isap.sejm.gov.pl/>. Lagen om familjeförmåner (Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych), lag om statligt stöd till barnuppfostran (Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci) och lag om stöd till föräldrar i yrkesverksamhet och vid uppfostran av barn (Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowywaniu dziecka – Aktywny rodzic”).

³⁶ MISSOC (juli 2024). General principles.

³⁷ MISSOC (juli 2024). Family benefits.

6.3 Krav på laglig vistelse för att anses bosatt

Vårt förslag: Kravet på att en person för att anses som bosatt i socialförsäkringsbalkens mening ska ha sitt egentliga hemvist här i landet och vistas här lagligen ska uttryckligen framgå av lag.

Vår bedömning: Det krävs inte ytterligare författningsändringar för att myndigheterna ska kunna handlägga det uppställda kravet på laglig vistelse.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

6.3.1 Kravet på laglig vistelse behöver framgå av lagtexten

Av förarbetena till bestämmelserna i 5 kap. SFB framgår att endast den som har rätt att vistas i Sverige rimligen bör anses vara bosatt här (prop. 1998/99:119 s. 99). Det är också så som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillämpat de bestämmelser som kräver bosättning för att man ska vara berättigad till förmånen.

Så som vi diskuterat i avsnitt 5.2.5 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen emellertid år 2024 att kravet på laglig vistelse inte kommer till uttryck i lagtexten. Domstolen ansåg därför att det inte finns något krav på att en person ska ha uppehållstillstånd för att anses bosatt i Sverige i SFB:s mening (HFD 2024 ref. 17, se också HFD 2014 not. 20 angående uppehållsrätt). Utan ett krav på att en person ska vistas lagligt i Sverige för att anses bosatt här blir följden att personer som saknar rätt att vara här men som i övrigt uppfyller kravet på bosättning kan få tillgång till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

I våra direktiv anges att möjligheten till kvalificering till socialförsäkringen bland annat ska vara att man har permanent och laglig bosättning i Sverige. Vi kommer i enlighet med vårt uppdrag att föreslå kvalificeringsregler för vissa bosättningsbaserade förmåner (se avsnitt 6.4 och särskilt 6.4.2). Kravet på laglig vistelse har genom SFB:s bosättningsbegrepp ett nära samband med dessa kvalificeringsregler. Vi anser därför att det ligger inom vårt uppdrag att förtydliga bestämmelsen om bosättning i SFB så att det tydligt

framgår av lagtexten att det krävs en laglig vistelse för att anses bosatt enligt 4 kap. 3 § SFB.

Kriteriet för att någon ska vara i landet lagligen har redan tillämpats under lång tid som en del av bedömningen av om en person har egentlig hemvist i Sverige enligt 5 kap. 2 § SFB. Detta innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör vara väl förtrogna med denna typ av bedömningar. Vi bedömer därför att vad som i praktiken utgör en laglig vistelse varken behöver eller bör förtydligas i lag.

Rätten att vistas i Sverige framgår vidare av annan lagstiftning än SFB. Vi har, i avsnitt 5.2 beskrivit vilka olika rättsliga grunder som finns för laglig vistelse i Sverige. I korthet kan det här endast repeteras att det endast är svenska medborgare som har en absolut rätt att vistas i landet. Övriga behöver uppehållstillstånd, om de inte har uppehållsrätt, visering för längre tid än tre månader eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, enligt 2 kap. 8 b § utlänningslagen (2005:716), UtlL. Det bör också tilläggas att vad som utgör laglig vistelse kan förändras över tid, inte minst inom unionsrätten. Till exempel har EU-domstolen utvecklat begreppet härledd uppehållsrätt (se avsnitt 5.2.4) och det kan inte uteslutas att det sker ytterligare utveckling av när en person ska anses vistas lagligen i en medlemsstat. Detta är ännu en god anledning för att inte införa en definition av laglig vistelse i SFB.

Vi föreslår att kravet på laglig vistelse i Sverige för att anses bosatt i SFB:s mening bör framgå av lagtexten i 5 kap. 2 § SFB. Av denna bestämmelse framgår att en person anses bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här. Vi anser att frågan om hemvist har nära samband med rätten att vistas i Sverige, vilket gör att frågan om laglig vistelse passar väl in i bestämmelsens systematik. Det är också på sådant sätt som Försäkringskassan har tillämpat bestämmelsen tidigare, att laglig vistelse är en del av bedömningen om någon har egentlig hemvist i Sverige.

I sammanhanget ska också 5 kap. 3 § SFB nämnas. Denna bestämmelse är en hjälpregel till 5 kap. 2 § SFB och innebär huvudsakligen följande. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Denna regel ska läsas tillsammans med den föreslagna ändringen i 5 kap. 2 § SFB vilket innebär att vistelsen ska vara laglig. För att anses som bosatt krävs också att vistelsen kan antas

vara en längre tid än ett år. Men, återigen, någon egentlig skillnad mot vad som tillämpats innan Högsta förvaltningsdomstolens avgörande är inte syftet.

Vidare finns det i 5 kap. 12 § SFB bestämmelser med innebörden att den som enligt UtL ska ha ett uppehållstillstånd ska få förmåner först från den dag då uppehållstillståndet börjar gälla, och inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Det finns dock möjlighet att göra undantag från denna utbetalningsregel, till exempel om det föreligger synnerliga skäl. I förarbetena anges att synnerliga skäl tar sikte på när prövningen av uppehållstillstånd endast är av formell natur, till exempel för inflyttade utländska adoptivbarn till här i landet bosatta personer (prop. 1998/99:119 s. 100).

Enligt 5 kap. 12 § andra stycket SFB kan den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd fortsätta att få en förmån trots att uppehållstillståndet har löpt ut. En förutsättning för detta är att en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. I 5 kap. 12 § tredje stycket SFB finns också bestämmelser som innebär att bosättningsbaserade förmåner inte lämnas för tid då en person får bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, om förmånerna är av motsvarande karaktär.

Bestämmelsen i 5 kap. 12 § SFB har ofta uppfattats som svår att tillämpa och det förekommer gränsdragningsproblematik. Den problematiken har dock inte att göra med att vi nu föreslår att kravet på laglig vistelse, som gällt sedan tidigare med stöd av uttalanden i förarbetena, nu tydliggörs i lag. Även fortsättningsvis gäller att ersättning i vissa situationer inte kan lämnas med stöd av de krav som bestämmelsen i 5 kap. 12 § SFB ställer upp.

6.3.2 Handläggningen av kravet på laglig vistelse ska fortsätta som tidigare

Handläggning enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer

Såsom tidigare nämnts är kravet på rätt att vistas i landet inget nytt utan det är så som myndigheterna sedan länge handlagt ärenden, inom ramen för bedömningen om en sökande har egentlig hemvist här. Det är först efter HFD 2024 ref. 17 som förutsättningarna för

att hävda detta krav ändrades. Syftet med vårt förslag är som nämnts att tydliggöra att det ska krävas en laglig vistelse för att man ska anses bosatt här i SFB:s mening.

Vid handläggningen av ett förvaltningsrättsligt ärende gäller den allmänna principen om att det är den som gör ett påstående som har bevisbördan för att visa riktigheten i detta. Det är med andra ord den som ansöker om en förmån som ska visa att han eller hon vistas lagligen i Sverige. Samtidigt har den handläggande myndigheten ett utredningsansvar och ett serviceansvar. I 110 kap. SFB finns bestämmelser om handläggning av ärenden. Enligt 110 kap. 13 § SFB ska den handläggande myndigheten (det vill säga Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten) se till att ett ärende utreds i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB. Myndighetens utredningsansvar innebär att myndigheten ska leda utredningen i ett ärende och se till att det material som behövs för ärendets avgörande kommer in. Detta kan till exempel ske genom att myndigheten anvisar den enskilde hur denne bäst kan styrka sina påståenden. Utredningsansvarets omfattning varierar med ärendets beskaffenhet men innebär inte att myndigheten i varje ärende själv måste göra utredningen. Utredningsansvaret blir betydligt mer omfattande i ärenden där myndigheten överväger att fatta ett beslut som är betungande för den enskilde.

Den enskilde har emellertid också genom sin uppgiftsskyldighet ett ansvar för att bidra med relevant dokumentation till ärendet. Ramen för uppgiftsplikten täcker såväl uppgifter som behövs för att bedöma om de grundläggande försäkringsvillkoren är uppfyllda som uppgifter som behövs för prövning av rätten till och storleken av den förmån som är i fråga. Bestämmelserna om den handläggande myndighetens utredningsskyldighet flyttar inte bevisbördan från den enskilde till myndigheten. Det är fortfarande den enskilde som ska bevisa att villkoren för att beviljas en förmån är uppfyllda.

Särskilt om EU/EES-medborgare

För att underlätta den fria rörligheten för personer behöver EU/EES-medborgare som regel endast pass eller annan giltig identitetshandling för att resa in i och vistas på en annan medlemsstats territorium. Som vi presenterat i avsnitt 5.2.4. har EES-medborgare i tillägg uppehållsrätt om vissa kriterier är uppfyllda. Upphållsrätten kvarstår så länge villkoren för den är uppfyllda. En medlemsstat får endast kontrollera kraven om det finns rimliga tvivel på att personen i fråga uppfyller villkoren för uppehållsrätt. Migrationsverket är handläggande och beslutsfattande myndighet och prövar dessa ärenden utifrån bestämmelserna i UtL.

Eftersom det inte finns något lagstadgat krav på att EES-medborgare ska dokumentera sin rätt att vistas i Sverige, innebär detta att den handläggande myndigheten på ett annat sätt behöver utreda en persons enskilda omständigheter för att kunna konstatera om han eller hon har uppehållsrätt. Ett krav på laglig vistelse skulle kunna utgöra en särbehandling av utländska medborgare och därigenom otillåten indirekt diskriminering (jämför EU-domstolens dom, kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, C-308/14, EU:C:2016:436, punkt 76). Sådan indirekt diskriminering kan dock ändå godtas om åtgärden är ägnad att säkerställa ett legitimt mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Som ett legitimt skäl för att kräva laglig vistelse för att bevilja bosättningsbaserade förmåner nämns behovet av att skydda den mottagande medlemsstatens finanser (angiven dom, punkt 80). Andra legitima skäl har varit behov av att säkerställa att förmånstagaren har en faktisk anknytning till den behöriga medlemsstaten eller att säkerställa en viss grad av samhällsintegration innan förmåner kan beviljas.

För att ett krav på laglig vistelse ska vara proportionerligt får en handläggande myndighet inte systematiskt kräva att unionsmedborgare ska bevisa att de faktiskt har uppehållsrätt (angiven dom, punkt 83).

Det kan noteras att en särskild utredare har fått i uppdrag att överväga om en registrering av EES-medborgare som vistas här längre än tre månader, kan återinföras i svensk rätt, Ju 2025:01. Uppdraget ska redovisas 30 januari 2026.

Förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheter föreligger redan

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har även möjlighet att vända sig till andra myndigheter för att inhämta nödvändig information. Enligt 110 kap. 31 § SFB är andra myndigheter skyldiga att på begäran lämna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgifter avseende en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i balken.

En konstruktion som innebär att en person inte längre är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner om personen inte vistas lagligen i Sverige förutsätter att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får kännedom om beslut med innebörden att en person inte vistas lagligt i landet, exempelvis återkallelse av uppehållstillstånd. Enligt 17 kap. 3 § UtlL har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten rätt att ta del av uppgifter om enskilda hos Migrationsverket. Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna sådana uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Vi bedömer att denna bestämmelse är tillräcklig för att säkerställa att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får den information från Migrationsverket som de behöver för att kunna handlägga dessa ärenden. Vi ser därför inte behov av att införa ytterligare bestämmelser om detta.

Sammanfattningsvis har både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten möjlighet att inhämta information från Migrationsverket för att kontrollera att den enskilde vistas i landet lagligt. Myndigheterna har också möjlighet att kontrollera den lagliga vistelsen genom att anvisa den enskilde att bifoga nödvändig dokumentation till ärendet. Migrationsverket har också skyldighet att upplysa dessa myndigheter om det behövs. Ingen av dessa åtgärder kan antas vara särskilt betungande vare sig för berörda myndigheter eller för den enskilde. Kontrollen av om en tredjelandsmedborgare vistas lagligen i Sverige bör därmed kunna utföras med stöd av gällande regelverk och vi bedömer därför att det inte finns behov av ytterligare reglering i denna del.

6.4 Kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner

6.4.1 Inledning

Enligt nuvarande regler anses personer som kommer till Sverige och som kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år, vara bosatta här redan vid ankomsten. Därigenom blir de försäkrade för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och kan få tillgång till vissa förmåner i samma utsträckning som personer som redan bor här i landet sedan lång tid tillbaka. Regeringen uttalar i våra direktiv att den anser att nuvarande villkor för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen är alltför generösa och riskerar att urholka legitimiteten i socialförsäkringssystemet. Villkoren för att ta del av vissa förmåner bör därför skärpas. Syftet med översynen är dels att minska risken för att socialförsäkringssystemet kan fungera som tilldragningsfaktorer, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete.

I detta avsnitt redogör vi för vårt förslag till en modell för kvalificering till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Enligt våra direktiv ska utgångspunkten vara att kvalificeringen till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Den ska samtidigt inte vara mer generös än vad våra internationella åtaganden kräver. Att införa kvalificering för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner genom arbete för vissa men inte alla grupper är problematiskt på olika sätt. Först och främst bygger systematiken i SFB på en uppdelning mellan bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner. Att införa arbete som ett kvalificeringsvillkor för de bosättningsbaserade förmånerna förändrar en sådan uppdelning i grunden genom att en bosättningsbaserad förmån blir en arbetsbaserad.

Ytterligare en svårighet med att introducera arbete som kvalificeringsvillkor är att unionsrätten ställer långtgående krav på likabehandling av arbetstagare, vilket vi har utvecklat i kapitel 5. I kapitel 5 konstaterade vi i linje med detta att medborgarskap fungerar dåligt som urvalskriterium för vilka grupper som ska kvalificera sig. Detta eftersom det är så pass många grupper som enligt unionsrätten behandlas lika som svenska medborgare att kvalificeringsvillkoret inte fyller sitt syfte. Med anledning av detta bedömer vi att kvali-

ficeringsvillkoret bör utgå från bosättning. Att vistelsen i Sverige måste vara laglig för att utgöra bosättning i SFB:s mening framgår av det förslag vi har lämnat i avsnitt 6.3.

För att ändå ge det incitament till arbete som direktiven eftersträvar bör den bosättningsbaserade kvalificeringsregeln kompletteras med en möjlighet att förkorta kravet på bosättnings tid genom att arbeta i viss omfattning. På så vis kan en person som nyligen anlänt till Sverige snabbare få tillgång till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna som omfattas av vårt förslag (se avsnitt 6.4.5). En sådan möjlighet behövs också för att värna den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. Förslaget innebär inte att förmånen blir arbetsbaserad, men däremot att det bosättningsbaserade kvalificeringsvillkoret kan förkortas genom arbete, det vill säga genom egen ansträngning.

Vi inleder med att redogöra för vilka bosättningsbaserade förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för och vilka som det inte bör införas för. Därefter presenterar vi vårt förslag till urvalskriterium, att de som bosätter sig i Sverige ska omfattas av kvalificering. Efter det kommer vi in på själva villkoren och redogör först för bosättning som huvudvillkor för kvalificering och sedan det alternativa villkoret, kvalificering genom inkomster. Vi redogör därefter för varför vi har valt bort utbildning som kvalificeringsvillkor.

6.4.2 Förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för

Vårt förslag: Den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla kvalificeringsvillkor för att följande förmåner ska få lämnas:

- föräldrapenning på grundnivå och lägstannivå, enligt 11 och 12 kap.,
- barnbidrag, inklusive flerbarnstillägg, enligt 15 och 16 kap.,
- omvårdnadsbidrag, enligt 22 kap.,
- sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, enligt 33 och 35–37 kap.,
- merkostnadsersättning, enligt 50 kap.,
- assistansersättning, enligt 51 kap.,

- äldreförsörjningsstöd, enligt 74 kap.,
- bostadsbidrag enligt 95–98 kap., och
- bostadstillägg enligt 100–103 kap.

Skälen för vårt förslag

De åtta förmåner som nämns i våra direktiv

De reformbehov som angetts i våra direktiv är främst dels att de bosättningsbaserade förmånerna riskerar att motverka att nyanlända söker sig till arbetsmarknaden, dels att förmånerna kan ge tilldragningseffekter vid invandring hit. Av våra direktiv framgår också, som vi nämnt inledningsvis, att vi ska redovisa en ordning med kvalificeringsregler för åtta uppräknade förmåner, nämligen föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag inklusive flerbarnstillägg, bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning.

Vi kan konstatera att det rör sig om åtta sinsemellan olika förmåner med den gemensamma nämnaren att de är bosättningsbaserade. Vissa förmåner – barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning – inkomstprövas inte, medan bostadsbidrag och bostadstillägg är föremål för inkomstprövning. Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är redan i dag föremål för kvalificeringsregler och för full sådan ersättning krävs 40 bosättningsår. Bostadstillägg utgör ett kompletterande bidrag till vissa andra förmåner däribland sjuk- och aktivitetsersättning. Bostadstillägg samordnas även med bostadsbidrag.

För föräldrapenning finns begränsningsregler avseende förmånstiden om man flyttar till Sverige som är beroende av barnets ålder vid bosättningen i Sverige, se 12 kap. 12 § SFB. Rätten till assistansersättning styrs inte av reglerna i SFB utan av andra regler, se vidare nedan. Sammanfattningsvis är det svårt att se några gemensamma drag för de utpekade förmånerna.

Vi har redogjort för en forskningsöversikt avseende tilldragningsfaktorer och incitament för arbete i kapitel 4. Översikten visar att generösa socialförsäkringar har måttliga tilldragningseffekter, men

att det är svårt att kvantifiera sådana effekter för enskilda förmåner. En del socialförsäkringsförmåner påverkar även incitamenten för arbete. Det gäller inte minst föräldraförsäkringen och bostadsbidraget. Andra socialförsäkringsförmåner har en obetydlig påverkan. Det gäller barnbidraget eftersom det inte inkomstprövas och sjuk- och aktivitetsersättningen eftersom den utgår till personer med högst begränsad arbetsförmåga. När det gäller incitament för arbete är det i sammanhanget viktigt att beakta den samlade effekten av socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd.

Särskilt om assistansersättning

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ger vissa rättigheter till personer med svåra funktionshinder. Lagen omfattar en definierad personkrets, som förenklat kan beskrivas som personer med varaktiga och stora fysiska eller psykiska funktionshinder som innebär stora svårigheter i livsföringen och ett omfattande behov av stöd eller service.

Den angivna personkretsen har enligt lagen rätt till bland annat insatser i form av biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan (se 9 § p. 2 LSS).

Ansvaret för kostnaderna för assistans är uppdelad mellan kommun och stat. Kommuner har ansvaret för personlig assistent eller ekonomiskt stöd till en sådan insats upp till 20 timmar per vecka för den som beviljats insatsen. Assistanstimmar därutöver kan lämnas genom assistansersättning enligt SFB. Principerna för bedömningen av behovet av personlig assistans är desamma, oavsett om det är kommunen eller Försäkringskassan som beslutar om och finansierar insatsen.

Rätten till assistansersättning bestäms alltså av en bedömning enligt LSS och det är behovets storlek som styr vem – kommunen eller staten genom assistansersättning – som ska svara för kostnaden. Det ligger inte i utredningens uppdrag att förändra prövningen av rätten till personlig assistans. Kvalificeringsregler för socialförsäkringsförmånen assistansersättning som inte kombineras med en förändring av rätten till personlig assistans leder främst till att behovet i stället får täckas av kommunerna genom tillämpning av LSS. Det är svårt att se att en sådan reform skulle påverka den tilldrag-

ningsfaktor som eventuellt ligger i tillgången till förmånen. Villkor för kvalificering till assistansersättning kan inte heller innebära några större incitament till försörjning genom egna förvärvsinkomster, eftersom sådana möjligheter rimligen är begränsade om man tillhör kretsen som har rätt till stöd och service enligt LSS. En ytterligare svårighet med assistansersättningen är att det är en förmån som kan lämnas till berättigade barn, till skillnad från barnbidraget som lämnas till vårdnadshavare. Det innebär att det är barnet som måste uppfylla något av kvalificeringsvillkoren för att få förmånen.

Sammanfattningsvis finns det enligt vår bedömning ett antal svårigheter med att införa särskilda kvalificeringsregler för förmånen assistansersättning med utgångspunkt i nu gällande regelverk. Vi noterar dock att en statlig utredning – Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet – år 2023 föreslog att staten ska ta över det samlade huvudmannaskapet för assistansersättning (SOU 2023:9). Beroende på hur en sådan eventuell lagstiftning utformas kommer situationen rimligen att förändras. I enlighet med uppdraget i våra direktiv lämnar vi oavsett detta ett förslag som också omfattar den förmånen.

Kvalificeringsvillkor ska gälla för äldre försörjningsstödet

*Äldreförsörjningsstödet kommer i högre grad
tredjelandsmedborgare till godo*

En bostättningsbaserad förmån som inte särskilt pekas ut i våra direktiv är äldre försörjningsstödet. Stödet riktar sig till personer som är 66 år och äldre (från och med den 1 december 2025 riktåldern för pension).

Beloppen inom äldre försörjningsstödet är, om både stöd för bostadskostnad och levnadsnivå i övrigt medräknas, relativt höga. Skälig levnadsnivå utgör en tolfedel av 1,5357 prisbasbelopp för den som är ogift och 1,2353 prisbasbelopp för den som är gift. Detta motsvarar med 2024 års prisbasbelopp 7 333 kronor per månad för den som är ogift och 5 899 kronor för den som är gift. Skälig bostadskostnad (2024 års belopp) är 7 500 kronor per månad för den som är ogift och 3 750 kronor per månad för den som är gift.

Allmänt sett är det relativt få äldre som får äldreförsörjningsstöd, cirka 1,2 procent av den berättigade gruppen 66 år och äldre. Det är i tillägg relativt få av de migranter som kommer från tredje land som är 66 år eller äldre och därmed är berättigade till förmånen. För 2024 beräknas cirka 3 500 migranter ha uppnått 66 års ålder och kommit till Sverige under den senaste femårsperioden, 2020–2024. Av dessa är det cirka 1 200 personer som har äldreförsörjningsstöd. Det innebär att av de berättigade personer som kommit till Sverige från tredje land inom en femårsperiod, mottar drygt 3 procent äldreförsörjningsstöd.³⁸

Det är därmed tydligt att äldreförsörjningsstödet i hög grad kommer äldre tredjelandsmedborgare till godo. Detta följer i sin tur intentionen med att införa äldreförsörjningsstödet, eftersom en förutsättning för att bli beviljad stödet är att den försäkrade inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom allmän ålderspension. Vid införandet var just den tilltänka gruppen huvudsakligen de äldre som inte bott tillräckligt länge i landet för att få en tillräcklig pension (prop. 2000/01:136 s. 17 f.).

Äldreförsörjningsstödet bör omfattas av kvalificeringsvillkor för att minska tilldragningseffekten

De bärande skälen för att införa kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner är dels att öka incitamentet till arbete, dels att minska tilldragningseffekten för migranter att söka sig till Sverige.

Även om yngre personer i den grupp som kan komma i fråga för äldreförsörjningsstöd i och för sig typiskt sett skulle kunna arbeta avtar rimligen den möjligheten med stigande ålder. Att införa kvalificeringsregler för äldreförsörjningsstöd för att öka incitamentet till arbete får därför anses vara ett relativt svagt skäl.

Däremot finns det andra skäl för att införa kvalificeringsvillkor för äldreförsörjningsstöd. Som nämnts ovan utnyttjas förmånen i väsentligt högre grad av den grupp som kvalificeringsreglerna avser att träffa, än den gör av andra grupper. Detta innebär i sin tur att det kan antas att förmånen i sig har en viss tilldragningseffekt. Men det kan också antas att de som får äldreförsörjningsstöd i stor utsträckning kommer att omfattas av de föreslagna kvalificerings-

³⁸ Egna beräkningar utifrån SCB och undersökningen om hushållens ekonomi (STAR-urvalet) 2022 framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

reglerna för andra bosättningsbaserade förmåner. I tillägg har äldreförsörjningsstödet ett nära samband med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), vilket kommer att utvecklas nedan. Även ekonomiskt bistånd har vi i uppdrag att föreslå särskilda kvalificeringsregler för, vilket vi gör i kapitel 7.

När det gäller tilldragningseffekten kan man konstatera att nivån på äldreförsörjningsstödet är högre än motsvarande nivå för ekonomiskt bistånd. Det bakomliggande skälet är att äldreförsörjningsstödet inte är tänkt att vara tillfälligt på samma sätt som det ekonomiska biståndet. Detta manifesteras också av att ekonomiskt bistånd beviljas månadsvis, medan äldreförsörjningsstöd beviljas upp till tolv månader åt gången. Sammantaget får förmånen alltså anses ha en relativt hög tilldragningseffekt, eftersom den beviljas mer varaktigt, på en högre nivå och utan att det ställs samma krav som för ekonomiskt bistånd.

Samspelet med övriga bosättningsbaserade förmåner

Ett bärande skäl för att låta även äldreförsörjningsstödet omfattas av kvalificeringsregler är samspelet mellan denna förmån och andra förmåner som ingår i de åtta uppräknade förmåner som vi enligt direktivet ska föreslå kvalificeringsregler för. Av bestämmelserna om beräkning av äldreförsörjningsstöd framgår att äldreförsörjningsstödet storlek ska bestämmas efter avräkning för vissa inkomster, enligt 74 kap. 10 § SFB. Två av de förmåner vi föreslår kvalificeringsvillkor för – bostadsbidrag och särskilt bostadstillägg – anses vara inkomster i den bestämmelsens mening, se 74 kap. 17 § SFB.

Det innebär att om kvalificeringsregler gäller för bostadsbidrag och särskilt bostadstillägg men inte för äldreförsörjningsstöd, så kommer äldreförsörjningsstödet att fylla ut det utrymme som annars skulle ha täckts av bostadsbidrag och bostadstillägg. Uttryckt på ett annat sätt får inte kvalificeringsreglerna för bostadstillägg eller bostadsbidrag någon som helst effekt om samma grupp också är berättigad till äldreförsörjningsstöd. En annan effekt är att om kvalificeringsregler införs endast för bostadstillägg och bostadsbidrag torde antalet personer som blir berättigade till äldreförsörjningsstöd komma att öka. Sambandet mellan förmånerna talar

därför med styrka för att även äldreförsörjningsstödet bör omfattas av kvalificeringsregler.

Samspelet med ekonomiskt bistånd

Äldreförsörjningsstödet har stora likheter med det ekonomiska biståndet och infördes för att ersätta försörjningsstödet för äldre samtidigt som reformen också innebar en fördelning av kostnader mellan stat och kommun (prop. 2000/01:136, s. 18). Samspelet mellan äldreförsörjningsstödet och det ekonomiska biståndet är ytterligare ett skäl att även låta äldreförsörjningsstödet omfattas av kvalificeringsregler. Som framgår av våra direktiv ska vi föreslå kvalificeringsregler för ekonomiskt bistånd. Vårt förslag i den delen utgår från laglig vistelse i Sverige under viss tid för de som omfattas av kvalificeringsvillkoret, se avsnitt 7.4.3.

Gruppen som omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer alltså inte att vara berättigade till ekonomiskt bistånd förrän efter en viss tids bosättning i Sverige. Utan motsvarande kvalificeringsregler för äldreförsörjningsstöd skulle tröskel-effekterna bli avsevärda och motverka kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

Exempelvis om en person kommer till Sverige vid 64 års ålder, utan att kunna försörja sig, skulle denne omfattas av de särskilda kvalificeringsreglerna för bostadsbidrag, bostadstillägg och ekonomiskt bistånd under fem års tid. Om personen då, efter två år när han eller hon fyller 66 år, skulle vara berättigad till äldreförsörjningsstöd skulle detta stöd dels ersätta bostadsbidrag och bostadstillägg, dels beviljas på en högre nivå än ekonomiskt bistånd. Det är svårt att se att en sådan tröskeffekt är motiverad eller ens går att förklara.

*Kvalificeringsvillkoren ska vara samma som för övriga
bosättningsbaserade förmåner*

Det skulle kunna hävdas att den omständigheten att det är Pensionsmyndigheten och inte Försäkringskassan som hanterar förmånen gör systemet administrativt betungande. Samtidigt administreras bostadstillägget redan av Pensionsmyndigheten om det utgår i samband med pension. Bostadstillägget ska samordnas med äldre-försörjningsstödet och förmånerna handläggs regelmässigt gemensamt. Eftersom bostadstillägget ska omfattas av kvalificeringsregler, enligt våra direktiv, torde det snarare vara en administrativ förenkling att låta äldreförsörjningsstödet omfattas av samma reglering. I vart fall är det inte så administrativt betungande att detta är ett skäl mot förslaget.

Som nämnts inledningsvis har äldreförsörjningsstödet stora likheter med det ekonomiskt bistånd. När det gäller kvalifikationsregelns konstruktion skulle det därför kunna hävdas att de mest naturliga vore att samma kvalificeringsregel bör gälla både för äldreförsörjningsstöd som för ekonomiskt bistånd. Som utvecklats ovan finns det dock ett nära samband mellan äldreförsörjningsstödet och andra socialförsäkringsförmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor. Det finns därför starka administrativa skäl som talar för att villkoren för de bosättningsbaserade förmånerna är likadant utformade. Att införa ett särskilt villkor i SFB för en av de förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor kräver vidare mycket starka skäl. Några sådana skäl har inte framkommit. Utformningen av kvalificeringsvillkoret för äldreförsörjningsstödet bör därför utformas på samma sätt som för övriga bosättningsbaserade förmåner med kvalificeringsvillkor. Den omständigheten att möjligheten att förkorta bosättningskravet genom ett inkomstvillkor rimligen kommer att kunna utnyttjas i mindre utsträckning för den grupp som är aktuell för äldreförsörjningsstöd leder inte till någon annan bedömning.

6.4.3 Bosättningsbaserade förmåner som kvalificeringsvillkor inte ska gälla för

Vår bedömning: Övriga bosättningsbaserade förmåner bör inte omfattas av ytterligare kvalificeringsregler.

Skälen för vår bedömning

Inledning

Enligt våra direktiv ska vi analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, övriga bosättningsbaserade förmåner utöver de åtta som är särskilt utpekade bör omfattas av kvalificeringsregler. Som redovisats ovan har vi gjort bedömningen att även äldreförsörjningsstöd bör omfattas av sådana regler. En fråga är då om ytterligare bosättningsbaserade förmåner bör behandlas på samma sätt. De övriga bosättningsbaserade förmånerna utgörs av följande förmåner:

- familjeförmåner i form av underhållstöd och adoptionsbidrag,
- förmåner vid sjukdom eller arbetsskada i form av sjukpenning i särskilda fall, rehabilitering (bosättningsbaserad), bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag och rehabiliteringspenning i särskilda fall,
- särskilda förmåner vid funktionshinder i form av bilstöd,
- förmånerna vid ålderdom i form av garantipension och särskilt pensionstillägg,
- förmåner till efterlevande i form av garantipension till omställningspension och efterlevandestöd,
- bostadsstöd i form av boendetillägg.

En inledande frågeställning är i vad mån dessa förmåner kan bli aktuella för den målgrupp som kvalificeringsreglerna avser att träffa. Om den frågan besvaras nekande är särskilda kvalificeringsregler verkningslösa. För de förmåner som kan bli aktuella återstår frågan om det är ändamålsenligt att låta dem omfattas av kvalificeringsregler.

Sjukpenning i särskilda fall, rehabiliteringspenning i särskilda fall och boendetillägg

Sjukpenning i särskilda fall utges dels till personer som helt eller delvis har fått tidsbegränsad sjukersättning, dels till personer vars rätt till aktivitetsersättning upphör på grund av att den försäkrade fyller 30 år. Tidsbegränsad sjukersättning har avskaffats och aktualiseras således inte för personer som nu bosätter sig i Sverige. Kravet på tidigare aktivitetsersättning kommer att kunna uppfyllas först efter en viss tid i landet. Dessutom omfattas aktivitetsersättning i form av garantiersättning av de föreslagna kvalificeringsreglerna. Samma grundförutsättningar gäller för förmånerna rehabiliteringspenning i särskilda fall och boendetillägg. Boendetillägg uppställer dessutom krav på att den försäkrade samtidigt får vissa andra förmåner. Sammantaget kommer kvalificeringsregler för dessa förmåner inte fylla någon ytterligare funktion.

Särskilt pensionstillägg

Särskilt pensionstillägg förutsätter bland annat att en förälder har avstått från förvärvsarbete för att vårda ett sjukt eller funktionshindrat barn under sex kalenderår före år 1999. Denna förmån kommer därför inte att bli aktuell för personer som nu bosätter sig i Sverige för första gången. Kvalificeringsregler för denna förmån fyller alltså inte någon funktion för personer som kommer till Sverige för första gången. Särskilt pensionstillägg bör därför inte bli föremål för kvalificeringsregler.

Garantipension till omställningspension och efterlevandestöd

Rätten till garantipension till omställningspension är ett ekonomiskt stöd vid dödsfall till en efterlevande make eller med efterlevande make likställd person. Ett krav för förmånen är att den efterlevande maken ska ha bott tillsammans med sin make vid dödsfallet. Den efterlevande maken ska också som utgångspunkt ha bott tillsammans med den avlidne utan avbrott under den senaste fem åren. Alternativt ska den efterlevande maken ha stadigvarande sambott med barn under 18 år, som någon av makarna eller makarna

tillsammans hade vårdnaden om. Samtidigt ska den avlidne ha kvalificerat sig för omställningspension, vilket kräver tre års försäkringstid till och med året före det år som dödsfallet inträffade.

Sammantaget är förmånen omgärdad med regler som innebär att personer som flyttar till Sverige kommer att ha svårt att leva upp till kraven innan det gått en längre tid. För full garantipension till omställningspension krävs dessutom att den avlidne maken bott i Sverige i 40 år från och med 16 års ålder. Slutligen betalas förmånen ut under en begränsad period. Effekten av ytterligare kvalificeringsregler för denna förmån kan därför ifrågasättas.

Efterlevandestöd riktar sig (som huvudregel) till barn vars förälder har avlidit. Rätten till efterlevandestöd upphör som huvudregel när barnet fyller arton år. Vårdnadshavare till barn under arton år är oftast inte i den ålder att de avlider på grund av ålder. I stället är sådana dödsfall oftare kopplade till olyckor eller sjukdom och utgör plötsliga eller oförutsedda händelser. Det kan därför med fog antas att det inte är denna förmån som avgör vilket land en vårdnadshavare väljer som destinationsland för sitt barn. Syftet med vårt uppdrag, det vill säga att minska tilldragnings-effekterna, gör sig därför knappast gällande för denna förmån. Inte heller syftet att öka incitamentet till arbete kan göras gällande i fråga om en förmån som direkt riktar sig till barn, eftersom barn har skolplikt och inte förväntas arbeta. Vår bedömning är därför att förmånen inte ska omfattas av kvalificeringsvillkor.

Adoptionsbidrag och rehabiliteringsförmåner

Vissa förmåner avser speciella situationer. Sådana förmåner är adoptionsbidrag och rehabiliteringsförmånerna: rehabilitering (som avser faktiska rehabiliteringsåtgärder), bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag (lämnas för kostnader som uppstår i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering) och rehabiliteringspenning i särskilda fall. Sistnämnda förmån har vi redogjort för ovan.

Adoptionsbidrag lämnas för adoptioner som förmedlas av en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen (1997:192) om

internationell adoptionsförmedling. Internationella adoptioner³⁹ är många gånger en utdragen process som kan ta upp till flera år. För personer som flyttar till Sverige kommer ett eventuellt behov av adoptionsbidrag troligtvis inte bli aktuellt förrän efter en längre tids vistelse i landet. Mot bakgrund av detta är kvalificeringsregler för denna förmån inte ändamålsenliga.

Bestämmelserna om rehabilitering har som syfte att en försäkrad som har drabbats av sjukdom ska få tillbaka sin arbetsförmåga och få förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete (prop. 2008/08:200 s. 452). Kvalificeringsregler för rehabiliteringsförmåner skulle bland annat kunna medföra att återgång till arbete eller inträde på arbetsmarknaden fördröjs. Kvalificeringsregler för dessa förmåner står därmed i kontrast till syftena i våra direktiv att öka incitamentet till arbete. Tilldragningseffekter kan inte uteslutas men förmånernas arbetsfrämjande syfte väger enligt vår bedömning tyngre än eventuella tilldragningseffekter. Rehabiliteringsförmånerna bör därför inte omfattas av kvalificeringsregler.

Garantipension

Garantipension är grundskyddet i det allmänna ålderspensions-systemet och fyller ut pensionen för den som saknar inkomstpension. Den generella utgångspunkten för förmåner vid ålderdom är att skälen för kvalificeringsregler för att ge incitament för att fortsätta att arbeta är lägre än för andra bosättningsbaserade förmåner. Det kan även finnas sådana förmåner som bör omfattas av kvalificeringsvillkor för att undvika märkliga tröskeffekter (jfr vårt förslag avseende äldreförsörjningsstöd) men garantipensionen är inte en sådan förmån eftersom det redan finns regler om en successiv kvalificering avseende denna förmån.

Den eventuella tilldragningseffekt som garantipensionen innebär motverkas också av dessa regler. För att kvalificera sig för garantipension krävs som utgångspunkt redan i dag tre års bosättning i Sverige och för full garantipension krävs 40 bosättningsår. Enligt artikel 6 i samordningsförordningen kan EU- och EES-

³⁹ Det kan noteras att en särskild utredare har fått i uppdrag att bland annat kartlägga och analysera hur regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet har fungerat. I uppdraget ingår även att se över dagens regelverk. S 2021:08 Adoptionskommissionen. Uppdraget ska genom tilläggsdirektiv redovisas senast den 2 juni 2025.

medborgare i och för sig tillgodoräknas sig bosättningsstid i hemlandet, men kvalificeringsreglerna är inte heller avsedda att träffa den gruppen (se nedan i avsnitt 6.4.5) Tidigare fanns också en möjlighet även för flyktingar att tillgodoräkna sig så kallad hemlandstid för att uppfylla bosättningskravet under vissa förutsättningar men de reglerna avskaffades år 2023.

Motsvarande kvalificeringsregler som för garantipensionen finns även för förmåner – garantiersättning för sjuk- och aktivitetsersättning samt bostadstillägg – som vi enligt våra direktiv ska låta omfattas av kvalificeringsregler. För dessa förmåner finns emellertid ett väsentligt starkare incitament till förändring för att få personer i arbete. Garantipension är en förmån som kan börja tas ut vid 66 års ålder – från och med 1 december 2025 riktåldern för pension, vilken är fastslagen till 67 års ålder för år 2026–2030. Med utgångspunkten att skälen för kvalificeringsregler för att ge incitament för att fortsätta att arbeta är lägre än för andra bosättningsbaserade förmåner, med hänsyn till den begränsade möjligheten som erbjuds att genom bosättning få tillgång till garantipensionen och med beaktande av de låga nivåer som fyrtiondelsberäkningen i så fall ändå leder till gör att det inte ter sig ändamålsenligt att införa ytterligare kvalificeringsregler för garantipension. Dock kommer kravet på laglig vistelse (se avsnitt 6.3) att vara tillämpligt på alla bosättningsbaserade förmåner, även garantipension.

Underhållsstöd

Systemet med underhållsstöd är speciellt eftersom den förälder som är bidragsskyldig ska betala ett belopp till Försäkringskassan som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet. Det faktum att barnet är förmånstagare och att den bidragsskyldige ska återbetala underhållsstödet till Försäkringskassan talar mot att kvalificeringsregler införs för underhållsstöd.

Det ska också tilläggas att underhållsstödet inte omfattas av reglerna i samordningsförordningarna, vilket bland annat innebär att den inte ska samordnas med andra förmåner i andra EES-länder. Det kan tänkas att familjekonstellationer där en förälder befinner sig utomlands kan förekomma i en inte obetydlig omfattning inom gruppen personer som flyttar till Sverige.

Försäkringskassan kan ta hjälp av Kronofogden för att driva in den bidragsskyldige förälderns eventuella skuld. Kronofogden har inte själv möjlighet att utmäta lön och annan inkomst som avses i 7 kap. 1 § utsökningsbalken utomlands. Indrivningen måste i sådant fall ske med stöd av olika internationella konventioner och med hjälp av annan stat. Det finns ofta små möjligheter att driva in offentligrättsliga fordringar från föräldrar som befinner sig utomlands med stöd av internationella konventioner (prop. 2004/05:116 s. 66). Det finns större möjligheter att driva in fordringar på civilrättslig grund (a prop. s. 66). Enligt 19 kap. 29 § SFB kan Försäkringskassan därför inträda i barnets rätt till underhållsbidrag om underhållsbidraget är fastställt. På så sätt är det möjligt att driva in statens fordran i det land där utbetalningen av lönen sker (prop. 2004/05:116 s. 66 f.). I de fall underhållsbidraget inte är fastställt kan Försäkringskassan, enligt 19 kap. 30 § SFB, förelägga boföräldern att bland annat vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget fastställt. Det finns alltså regelverk som avser underlätta indrivning av fordringar utomlands. Svårigheter att driva in fordringar utomlands utgör inte skäl för att överväga kvalificeringsregler för underhållsstödet.

Vi bedömer mot bakgrund av hur systemet med förmånen underhållsstöd är uppbyggt att det inte är ändamålsenligt att låta förmånen omfattas av kvalificeringsregler.

Bilstöd

Förmånen bilstöd är på många sätt en särpräglad socialförsäkringsförmån, exempelvis genom att det består av olika former av bidrag som är till för anskaffning och ändring av ett fordon samt bidrag till körkortsutbildning. Bilstöd lämnas också inom ramen för anslagna medel. Det innebär att om de anslagna medlen för året förbrukas kan Försäkringskassan inte betala ut ytterligare bidrag under innevarande år (Ds 2015:9 s. 56 och 52 kap. 5 § SFB).

Med undantag för anpassningsbidrag får bilstöd lämnas på nytt tidigast nio år efter det senaste bifallsbeslutet. Bilstödet var ursprungligen endast ett arbetsmarknadspolitiskt stöd. Personer som har en anknytning till arbetslivet har också en mer gynnsam position när det gäller möjligheten att få bilstöd. För personer som

saknar anknytning till arbetslivet uppställs vissa begränsningar för rätten till bilstöd.

För personer som flyttar till Sverige och saknar anknytning till arbetslivet kommer endast en mindre del av bilstödet vara direkt tillgängligt. Bidragen inom bilstödet utgår också, med undantag för anpassningsbidrag, som engångsbelopp och med nio år mellan varje beviljandebeslut. Det är också totalt sett ett relativt litet antal personer som mottar förmånen. Under 2023 mottog 1 064 personer förmånen (kan avse olika bidrag).⁴⁰ Det ska även noteras förmånen bilstöd har setts över i annat sammanhang genom utredningen Ett enklare bilstöd, SOU 2023:81. Vi bedömer sammantaget att det inte är ändamålsenligt att låta bilstödet omfattas av kvalificeringsregler.

Vår samlade bedömning

Som framgår av redogörelsen ovan är en stor del av de bosättningsbaserade förmåner som redovisas i detta avsnitt inte aktuella för personer som utan anknytning hit bosätter sig i Sverige. Andra är förmåner som utges i sådana särskilda situationer att syftet med kvalificeringsreglerna - att öka incitamentet till arbete och att minska tilldragningseffekterna - inte uppnås. Eftersom ytterligare regler är kostnadsdrivande i den meningen att de är administrativt betungande bör det rimligen krävas att ett införande har avsedd effekt. Slutsatsen blir att särskilda kvalificeringsregler inte bör införas för andra bosättningsbaserade förmåner än de som anges i avsnitt 6.4.2.

⁴⁰ Källa: Officiell statistik från Försäkringskassan.

6.4.4 Den som bosätter sig i Sverige ska omfattas av kvalificeringsvillkor

Vårt förslag: Den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla ett kvalificeringsvillkor.

Skälen för vårt förslag

Den avsedda gruppen: "nyanlända" och "icke-medborgare"

Inledning

I våra direktiv anges att kommittén ska analysera och ta ställning till på vilket sätt en person som kommer till Sverige som nyanländ ska kvalificera sig till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Som tidigare nämnts ska vi även analysera om medborgarskap bör vara ett villkor för kvalificering. Vi har i kapitel 5 gjort bedömningen att svenskt medborgarskap inte bör vara urvalskriterium vad gäller tillgången till socialförsäkringsförmåner.

Eftersom det är tydligt i våra direktiv att EU-medborgare inte ska omfattas av kvalificeringsregler blir konsekvensen att det inte endast går att hantera frågan om vilka som ska omfattas som att alla nyanlända ska omfattas av särskilda regler. Vi måste därför även överväga möjligheten till kvalificering genom ursprung.

De nya bestämmelserna om kvalificering ska avse en begränsad grupp personer, vilka måste uppfylla mer omfattande villkor för att få socialförsäkringsförmåner än övriga i Sverige bosatta personer. Rättssäkerhetsskäl talar för att personer som kan komma att drabbas av dessa regler tydligt ska kunna förutse om de träffas av sådana villkor. Regler som kan ha en negativ inverkan för enskilda måste ges en klar och precis utformning som kan tillämpas på ett förutsebart sätt. Den lagstiftning som vi ska föreslå behöver därför utformas så att det på ett klart och tydligt sätt framgår vem som ska vara föremål för kvalificering.

Begreppen "nyanlända" och "icke-medborgare"

"Nyanlända" och "icke-medborgare" används i våra direktiv för att precisera den tilltänkta målgruppen. Båda begreppen indikerar att det handlar om personer som har en svag eller obefintlig anknytning till Sverige och skulle kunna användas för att definiera den personkrets som det ska krävas kvalificeringstid för. Begreppen utgör i nuläget inte några etablerade begrepp inom socialförsäkringen och behöver därmed definieras i denna kontext om de ska introduceras i SFB.

Det finns i dagsläget inte någon enhetlig användning av begreppet nyanländ. Enligt Svenska Akademiens ordlista är nyanländ ett begrepp som särskilt används om en person som nyligen fått asyl (det vill säga har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov). Enligt Svensk ordbok avses med nyanländ i stället en som nyligen har kommit fram till en viss destination. Enligt ordboken används begreppet även om en person som är mottagen i en kommun och som har beviljats uppehållstillstånd.

I förarbetena till den numera upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) anges däremot att begreppet inte är avsett att omfatta asylsökande. I utredningens lagförslag används begreppet nyanlända utlänningar. Regeringen har dock valt att i stället använda begreppet nyanlända invandrare i lagen för att tydligare markera att den inte omfattar asylsökande utan bara personer som har invandrat till Sverige och som har beviljats uppehållstillstånd här (prop. 2009/10:60, s. 40).

I delrapporten Begreppet invandrare – användningen i lagar och förordningar (Ds 1999:48) anges bland annat hur begreppet nyanlända invandrare bör definieras när det används i författningssammanhang. Nyanlända invandrare definieras där som en person som själv har invandrat för en relativt kort tid sedan. Hur länge en person är att betrakta som nyanländ uppges vara svår att fastställa. Ett riktmärke kan enligt rapporten vara två år.

I delbetänkandet Mål och mening med integration (SOU 2024:12) definieras å andra sidan begreppet "nyanländ utrikes född" som en utrikes född person som har varit folkbokförd i Sverige i kortare tid än tre år.

Begreppet nyanländ förekommer även i ett antal författningar, till exempel i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för

vissa nyanlända, lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända för bosättning och i 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800). Bland dessa författningar är det endast i skollagen som begreppet i sig definieras och då bara på ett sätt som är specifikt för ändamålet med just den lagen.

Det kan konstateras att det varken finns en språklig eller en rättslig enhetlighet kring begreppet nyanländ. Visserligen är det möjligt att införa en särskild definition vid tillämpning av bestämmelserna i SFB. Men att försöka definiera begreppet utan att använda sig av något slags mått av tid skulle innebära ett för stort bedömningsutrymme för den handläggande myndigheten. Rättssäkerhetsskäl talar emot en sådan definition. Ordet nyanländ indikerar dessutom i sig självt att det rör sig om en person som nyligen har kommit till Sverige. Hur länge en person kan anses nyanländ är inte enhetligt fastställt. Många personer har efter tre år förvärvat permanent uppehållstillstånd och kommer att ha rösträtt i kommande kommunval. En person som har vistats i Sverige i över tre år kan därför inte anses ha anlänt nyligen.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi därför att begreppet nyanländ inte är lämpligt för att definiera den personkrets för vilken det ställs villkor om kvalificeringstid.

Vad gäller begreppet icke-medborgare saknas detta begrepp helt i både Svenska Akademiens ordlista och i Svensk ordbok. I SFB finns i bland annat kapitel 63 begreppet "inte svenska medborgare". En sådan innebörd vore dock inte lämplig för nu aktuell kontext, då detta skulle omfatta även övriga unionsmedborgare och nordiska medborgare. Vi anser därför inte att "icke-medborgare" eller "inte svenska medborgare" är de begrepp som bäst lämpar sig för att definiera den tilltänkta personkretsen.

Alternativa urvalskriterier som vi har förkastat

EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare

Då vare sig "nyanlända" och "icke-medborgare" kan anses utgöra lämpliga begrepp behöver det utredas vilka andra möjligheter det finns att identifiera de som ska vara föremål för kvalificering. Ett alternativ är att begränsa den grupp som ska vara föremål för kvalificering till tredjelandsmedborgare, det vill säga de som varken är

svenska medborgare, medborgare i annat EU-land (unionsmedborgare), medborgare i EES-land eller i Schweiz.

Tredjelandsmedborgare är ett vedertaget begrepp som förekommer bland annat i UtlL. Begreppet definieras i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare och i lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare som ”en person som inte är medborgare i en stat som är medlem i Europeiska unionen eller medborgare i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein”. Detta är till stor del samma krets av personer som enligt 2 kap. 5 § UtlL jämfört med 2 kap. 8 b § UtlL behöver ha ett uppehållstillstånd för att vistas i Sverige längre tid än tre månader. Nämda geografiska områden motsvarar de områden där samordningsförordningarna ska tillämpas och samma definition som den ovan beskrivna skulle därför kunna användas även i SFB.

Men en avgränsning av kvalificeringsreglerna till att endast omfatta tredjelandsmedborgare förutsätter att sådan lagstiftning kan godtas med beaktande av principerna om icke-diskriminering och likabehandling.

Som framgår av avsnitt 5.2. kan uppehållstillstånd ges på ett stort antal grunder. Det finns, lite beroende på hur man räknar, trettioalet rättsliga grunder för uppehållstillstånd. Det kan bland annat vara fråga om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov (asyl), för familjemedlemmar till någon som bor eller arbetar i Sverige (anknytning), på grund av arbete/driva eget företag, på grund av studier och utbildning på forskarnivå, för besök, synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder.

Vilket typ av uppehållstillstånd en person har påverkar i sin tur vilka rättigheter personen har i Sverige – bland annat i förhållande till likabehandling vad gäller socialförsäkringsförmåner (se tabell 5.1). Precis som vad gäller svenskt medborgarskap är vår bedömning att tredjelandsmedborgarskap inte bör utgöra urvalskriterium eftersom den grupp som måste likabehandlas bli så pass omfattande att syftet med förändringen inte skulle uppnås. I tillägg gör sig samma argument gällande rättssäkerhet och svårigheter med administration gällande, som vi utvecklat i avsnitt 5.6.

Enligt den vedertagna definitionen fungerar tredjelandsmedborgare som motsatsbegrepp till EU/EES-medborgare och schweiziska medborgare, det vill säga att de som inte är medborgare i ett EU/EES-land eller i Schweiz är tredjelandsmedborgare. Att använda

EU/EES-medborgare som urvalskriterium låter sig därför inte heller göras, eftersom samma problem skulle uppstå som att använda tredjelandsmedborgare.

Arbetstagare och arbete i Sverige

Som nämnts ovan är de grupper våra direktiv avser att träffa någon eller några som kommer till Sverige, eller som relativt nyligen har kommit hit, för att stanna här antingen varaktigt eller för en längre tid framöver. Vidare är enligt direktiven en förändrad kvalificering för vissa bosättningsbaserade förmåner angeläget för att stärka incitamenten till arbete och egen försörjning för att undvika långvarigt bidragsberoende. Syftet med översynen ska bland annat vara att stärka de ekonomiska drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete. Vi ska även beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft.

Den personkrets som översynen främst tar sikte på är med andra ord personer som kommer till Sverige av andra skäl än arbete, det vill säga icke ekonomiskt aktiva personer. En fråga som vi därför behöver ta ställning till är om personer som kommer till Sverige för att arbeta bör undantas från den grupp som behöver uppfylla en kvalificeringstid för att få socialförsäkringsförmåner. Om inte samtliga som kommer till Sverige för att arbeta ska slippa kvalificering bör det undersökas om åtminstone de som kan anses utgöra högkvalificerad arbetskraft ska undantas. För att personer som arbetar ska kunna undantas från kvalificeringstiden måste gruppen tydligt kunna definieras eller avgränsas. Frågan är om detta låter sig göras.

En möjlig lösning är att ange att arbetstagare ska undantas från villkoret om kvalificeringstid. Begreppet arbetstagare är inte ett nytt begrepp utan förekommer redan i flera bestämmelser i SFB. Till exempel anges i 6 kap. 8 § att den arbetsbaserade försäkringen gäller för arbetstagare från och med den första dagen av anställningstiden. I 25 kap. 2 § SFB definieras sjukpenninggrundande inkomst som den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst eller på annan grund.

Vad som avses med "arbetstagare" är däremot inte definierat i SFB. Av 25 kap. 7 § SFB framgår dock att ersättning med minst 1 000 kronor om året för utfört arbete för någon annans räkning ska räknas som inkomst av anställning. Detta gäller även om betalningsmottagaren inte är anställd av den som betalar ersättningen. Den som har betalat ut sådan ersättning ska då anses som arbetsgivare, och den som har utfört arbetet ska anses som arbetstagare. SFB ställer med andra ord relativt låga krav på arbetsprestation, anställningsförhållandet och ersättning för att en person ska betraktas som arbetstagare. Något krav på arbete i sådan omfattning att en person kan försörja sig själv på arbetsinkomsten finns inte. Att undanta arbetstagare från villkoret om kvalificeringstid garanterar med andra ord inte att syftet med reformen, nämligen att skapa incitament till egen försörjning genom arbete, uppnås.

I stället för att använda begreppet "arbetstagare" skulle ett alternativ kunna vara att undanta personer som försörjer sig genom eget arbete. "Arbete i Sverige" definieras i 6 kap. 2 § SFB som förvärvsarbete i verksamhet här i landet. "Arbete i Sverige" är ett begrepp som omfattar aktiviteter av skilda slag. Av lagens förarbeten framgår att begreppet avser arbete/verksamhet som arbetstagare, uppdragstagare eller egenföretagare (prop. 1998/99:119 s. 179). Något inkomstkrav eller kvalificeringskrav uppställs inte. Om en fysisk person som bedriver näringsverksamhet har sådant fast driftställe i Sverige som avses i 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska verksamhet som hänför sig till driftstället anses bedriven här i landet.

Det krävs med andra ord relativt liten ansträngning för att uppfylla arbetsvillkoret i SFB. Att tillämpa detta kriterium kan därför inte garantera att personen i fråga har etablerat sig på arbetsmarknaden eller kan försörja sig själv på de inkomster som arbetet genererar. Syftet med reformen uppnås därmed inte heller genom detta alternativ.

Även om den tilltänkta gruppen skulle låta sig definieras finns det dock fortfarande andra skäl som talar mot ett sådant undantag. Att undanta arbetstagare från villkoret om kvalificeringstid utan att ställa ytterligare villkor avseende nivåer riskerar enligt kommitténs uppfattning att leda till ett ökat fusk och missbruk med bland annat låglönejobb och skenanställningar. Om ett arbetsvillkor ska införas som kvalificering till de bosättningsbaserade förmånerna måste

villkoret därför kompletteras med bestämmelser som motverkar en sådan effekt. Ska syftet med reformen uppnås behöver det därför, för att medge undantag, kunna visas att det rör sig om en seriös och varaktig anställning. Frågan är då vad som krävs för att påvisa detta.

Arbets- och uppehållstillstånd som grundas i unionsrätten förutsätter att vissa villkor avseende anställningsvillkor, anställningens form och krav på arbetsgivaren är uppfyllda. Den som har ett sådant tillstånd kan därför förutsättas ha en seriös anställning. Undantaget från villkoret om kvalificeringstid ska dock gälla även för andra än de som har beviljats sådana tillstånd. Även svenska och nordiska medborgare samt övriga unionsmedborgare ska omfattas. För dessa personer krävs dock varken arbets- eller uppehållstillstånd. Arbetsstillstånd kan också beviljas enligt andra grunder i UtlL. För dessa personer kommer den handläggande myndigheten behöva utreda i varje enskilt fall om det är en tillräckligt seriös anställning för att undantag ska medges. Anställningskontrakt, löneutbetalningar och arbetsgivarens förhållanden är sådant som kan behöva kontrolleras. För att undvika skenanställningar och särskilda upplägg för att kringgå kvalificeringsreglerna behöver dessutom dessa förhållanden kontrolleras återkommande över tid. Den handläggande myndighetens administration får anses öka nämnvärt om ett sådant undantag skulle införas. Risken är stor att de administrativa kostnaderna blir för stora i förhållande till det mervärde som ett sådant förslag skulle få.

De personer som ska undantas från villkoret på kvalificeringstid kan vara berättigade till förmåner omedelbart och ska inte behöva vänta i flera månader på dessa. Beslut om att medge undantag bör därför inte dröja mer än nödvändigt. Även i övriga fall får det antas finnas ett intresse för en person att relativt snabbt kunna få ett besked om vad som gäller. Handläggningstiden för dessa prövningar skulle därför behöva vara relativt kort, det vill säga inte mer än någon månad från att ansökan inkom till den handläggande myndigheten. Att utföra en omfattande utredning inom en begränsad tid ökar risken för felaktiga bedömningar eller att beslut fattas på ofullständiga underlag. Även rättssäkerhetsskäl talar därför emot ett sådant förslag.

Att undanta alla arbetstagare eller personer som utför eget arbete i Sverige från villkoret om kvalificeringstid är därför inte något vi förordar.

Personer med högkvalificerade anställningar

Enligt våra direktiv ska kommittén även beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft. Vi har därför även övervägt möjligheten att undanta personer med en högkvalificerad anställning som bosätter sig i Sverige från villkoret om kvalificeringstid. Detta förutsätter att det kan fastställas vad som avses med en högkvalificerad anställning.

Den som har en högkvalificerad anställning och som uppfyller vissa krav avseende bland annat lön, anställningsvillkor och sjukförsäkring kan beviljas ett EU-blåkort enligt 6 a kap. UtIL. En anställning ska i denna kontext anses vara högkvalificerad om personen i fråga har relevant och särskild kompetens för den i form av slutförda studier som motsvarar 180 högskolepoäng eller fem års yrkeserfarenhet inom det yrke eller den bransch som anställningen avser (6 a kap. 1 § UtIL).

Det är dock inte endast personer som har beviljats EU-blåkort som kan ha en högkvalificerad anställning. Även doktorander, gästforskare och några av de personalkategorier som kan vara föremål för företagsintern förflyttning, till exempel chefer, har med stor sannolikhet högkvalificerade anställningar. I dessa fall framgår det däremot inte lika tydligt av det beviljade uppehållstillståndet om detta avser en högkvalificerad anställning eller inte.

De direktiv som nämnda tillstånd grundas i är dessutom utformade på så sätt att inte endast personer med högkvalificerade tjänster har rätt till likabehandling. I stället ska samtliga personer som har uppehållstillstånd med stöd av dessa direktiv och som utför arbete ha rätt till likabehandling. Det är därför tveksamt om det går att särbehandla endast en viss kategori av den personkrets som omfattas av samma likabehandlingsbestämmelse.

Ett kriterium om att endast de som kommer hit som högkvalificerad arbetskraft ska kvalificera sig träffar inte endast tredjelandsmedborgare utan även unionsmedborgare som inte behöver uppehållstillstånd. För dessa ska samordningsförfordningarna tillämpas, se avsnitt 5.4.4., så att den som bosätter sig i Sverige från ett annat EU/EES-land kan tillgodoräkna sig perioder i andra medlemsstater.

Om personer med högkvalificerade anställningar ska undantas kan den handläggande myndigheten behöva utreda anställningen

även för personer som rör sig inom unionen för att veta om någon samordning behövs. Den handläggande myndigheten har inte möjlighet att själv identifiera dessa personer, utan det måste ankomma på den person som ansöker om en förmån att också visa att den har en högkvalificerad tjänst. Detta innebär att det påförs ytterligare ett moment i handläggningen för unionsmedborgare som i egen-skap av arbetstagare flyttar från en medlemsstat till Sverige jämfört med de personer som har bott här hela tiden. Beroende på vad personen i fråga behöver visa för den handläggande myndigheten kan detta moment vara betungande för dessa arbetstagare. Ett krav på att en person behöver bevisa att den har en högkvalificerad tjänst kan därmed utgöra indirekt diskriminering av unionsmedborgare som kan vara svår att motivera.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att det inte är lämpligt att undanta en person med en högkvalificerad anställning som kommer till Sverige från villkoret om kvalificeringstid. Dessa personers intressen tillgodoses i stället genom att de har goda chanser att kvalificera sig genom inkomstvillkoret, se vidare avsnitt 6.4.3.

Icke ekonomiskt aktiva

Ett alternativ till att införa ett undantag för arbetstagare skulle kunna vara att föreskriva att kvalificeringstiden ska gälla för icke ekonomiskt aktiva personer som kommer till Sverige. På så sätt behövs inga undantagsbestämmelser. En viss nivå av ekonomisk aktivitet kan krävas och även personer som visserligen inte har en anställning vid inresa, men som kommer som arbetssökande och snabbt kommer in på arbetsmarknaden kan inkluderas.

Begreppet ”icke ekonomiskt aktiv” förekommer inte i SFB och behöver definieras om det ska införas. I unionsrätten avses med en icke ekonomiskt aktiv person en person som inte bedriver verksamhet genom förvärvsarbete eller tillhandahållande av tjänster (jämför EU-domstolens dom, Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, punkterna 23–28, 40 och 43). Att helt enkelt överföra ett unionsrättsligt begrepp till nationell lagstiftning är däremot inte lämpligt i detta fall. Dels utgör socialförsäkringsreglering ett ej harmoniserat område där bland annat förvärvsarbete och tillhandahållande av tjänster inte nödvändigtvis har samma innebörd i nationell rätt

som i unionsrätt. Dels är syftet med den modell som vi ska föreslå att reglera förhållanden för personer som inte rör sig på den inre marknaden.

Gruppen icke ekonomiskt aktiva personer som kommer till Sverige är inte en homogen grupp. Personer som skulle kunna falla in under begreppet är både studenter, barn, asylsökande och anhöriga till personer som till exempel beviljats arbetstillstånd. Att vara icke ekonomiskt aktiv är inte en omständighet som har koppling till regelverken om uppehållstillstånd. Även svenska medborgare och EU/EES-medborgare kan vara icke ekonomiskt aktiva. Begreppet skulle kunna beskrivas som ett tillstånd som råder så länge en person inte försörjer sig genom egen inkomst. En inkomst behöver dock inte nödvändigtvis komma direkt från arbete, utan kan vara en pension eller en kapitalinkomst. Begreppet får anses så vagt och udda att det inte bör introduceras i SFB utan en mer gedigen genomlysning, något som vi anser att det inte finns utrymme för i detta betänkande.

Den gränsöverskridande situationen som urvalskriterium

Som redogörs för ovan ser vi inte att det finns någon möjlighet att definiera en specifik grupp som ska bli föremål för kvalificering genom att utgå från personernas ursprung. Vi har också bedömt att varken arbetstagare, eget arbete, högkvalificerad arbetskraft eller icke ekonomiskt aktiva är begrepp som fungerar som urvalskriterium. Förutom de principiella och juridisktekniska problem som vi har belyst bedömer vi att en modell som utgår från olika utpekade grupper inte kan administreras på ett effektivt och rättssäkert sätt.

I stället för att definiera den tilltänkta personkretsen genom ursprung väljer vi därför att definiera personkretsen genom ett särskilt handlande eller genom en särskild situation som kan aktualisera frågan om kvalificeringstid. Gemensamt för de situationer som vi har beskrivit i avsnitten ovan är att det handlar om personer som bosätter sig i Sverige. Vi träffar därmed den i våra direktiv angivna målgruppen ”personer som kommer till Sverige”.

Vad som krävs för bosättning i socialförsäkringens mening regleras i 5 kap. SFB (se avsnitt 5.2.5.). Det vi föreslår är medborgarskapsneutrala regler. De inkluderar därmed även svenska medborgare

som har bott utomlands och som bosätter sig här. Denna lösning ligger dessutom nära den lagkonstruktion som används i Finland, se avsnitt 6.2.2; det vill säga den gränsöverskridande situationen.

Att använda bosätta sig i Sverige som urvalskriterium, tillsammans med en ramtid, skulle kunna innebära indirekt diskriminering på grund av nationalitet. Detta eftersom det är enklare för svenska medborgare att tillgodoräkna sig tid i Sverige. Men eftersom vi dels satt kvalificeringstiden till fem år, för att tillgodose de rättigheter som tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt innehar, dels tillåter att en person får räkna in perioder i annat medlemsland i ramtiden genom tillämpningen av samordningsförordningarna, se avsnitt 5.4.4, undviker vi att indirekt diskriminera andra än svenska medborgare (jämför EU-domstolens dom, CU, förenade målen C-112/22 och C-223/22, EU:C:2024:636).

Det är alltså själva den gränsöverskridande förändringen av bosättningsland som aktiverar reglerna om kvalificering, oberoende av medborgarskap. Vilket land personen i fråga flyttar ifrån är oväsentligt. I de fall flytten sker från ett land som omfattas av samordningsförordningen (se avsnitt 5.4.4) kommer bestämmelser i den att tillämpas för att neutralisera eventuella negativa konsekvenser för den som bosätter sig här. Eftersom utgångspunkten i samordningsförordningen är att bosättningsperioder från andra EU/EES-länder får tillgodoräknas, kommer kravet på bosättningsperiod att vara uppfyllt för en person som flyttar från ett annat EU/EES-land förutsatt att hon eller han har fem års bosättningsperiod i det landet. I praktiken kommer därför reglerna om kvalificering att främst tillämpas på personer som kommer till Sverige från tredje land.

En möjlig avgränsning skulle kunna vara att föreskriva att endast personer som bosätter sig här och kommer till Sverige från tredje land kan bli föremål för kvalificering. En sådan bestämmelse är dock inte träffsäker i den meningen att den träffar alla som flyttar från tredje land, oavsett medborgarskap. En sådan reglering innebär inte heller att den handläggande myndigheten slipper att pröva om samordning enligt samordningsförordningarna ska ske. Personen kan ju ha tidigare bosättningsperioder inom EU och EES som den ska kunna tillgodoräkna sig.

Sammantaget är det inte en ändamålsenlig väg att försöka reglera olika flyttsituationer på olika sätt. Vi föreslår därför att alla som bosätter sig i Sverige ska kvalificera sig för de bosättningsbaserade

förmånerna som omfattas av vårt förslag i avsnitt 6.4.2. Detta ska gälla oavsett vilket land som flytten sker ifrån och oavsett vilket medborgarskap den som bosätter sig har.

6.4.5 Bosättningsperiod som kvalificeringsvillkor

Vårt förslag: Den som bosätter sig i Sverige ska vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under en tid om fem år innan de förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor får lämnas (bosättningsvillkoret). Bosättningsvillkoret ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller.

Om det finns synnerliga skäl får, efter ansökan hos den handläggande myndigheten, förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor lämnas även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt.

Skälen för vårt förslag

Fortsatt kvalificering genom bosättning

Enligt våra direktiv ska utgångspunkten för kvalificering vara att kvalificeringen till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Möjligheten till kvalificering ska ske i takt med att man arbetar, betalar skatt och har permanent och laglig bosättning i Sverige. Även medborgarskap i Sverige eller i annan EU-/EES-stat som grund för kvalificering till socialförsäkringen ska utredas.

Frågan om medborgarskap bör utgöra grund för kvalificering analyseras i kapitel 5.6. Vår slutsats är att villkor för att kvalificera sig till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner bör vara medborgarskapsneutrala. Medborgarskapet går alltså inte att använda för att undanta en grupp från kvalificeringsregler eller för att låta en grupp omfattas av kvalificeringsregler. Detta gäller oavsett om medborgarskapet begränsas till svenska medborgare eller till EU-medborgare, eftersom unionsrätten ställer krav på likabehandling även av tredjelandsmedborgare. I kapitel 5 kommer vi även till slutsatsen att de tredjelandsmedborgare som ska likabehandlas som

regel ska jämföras med svenska medborgare som befinner sig i samma situation, det vill säga som nyss har kommit till Sverige.

En gradvis kvalificering kan ske på olika sätt. En naturlig utgångspunkt vid konstruktionen av ett kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner är att utgå från bosättningstid. I Danmark finns en sådan lösning avseende *børne- og ungedyelse*, det vill säga det danska barnbidraget, se avsnitt 6.2.4. Även vissa svenska förmåner har sådana villkor, som framgått av avsnitt 6.4.2 och 6.4.3, exempelvis kravet på tre års bosättning för att sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning ska få lämnas. Konceptet med kvalificering genom bosättningstid är alltså inte nytt.

En form av ett sådant kvalificeringsvillkor, en så kallad ”väntetid”, fanns också för föräldrapenningen innan 2001 och innebar att en försäkrad förälder, för att ha rätt till föräldrapenning, skulle ha varit inskriven hos allmän försäkringskassa under minst 180 dagar i följd närmast före den dag för vilken föräldrapenningen skulle utbetalas, se 4 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess lydelse 1997:562.

Likasa diskuterades om en generell väntetid för att beviljas bosättningsbaserade förmåner borde införas vid genomförandet av socialförsäkringslagen. I det betänkande som låg till grund för förslaget till socialförsäkringslag föreslogs en väntetid om sex månader innan personer som flyttar till Sverige skulle kunna få några bosättningsbaserade förmåner utbetalda. Lagstiftaren bedömde däremot att det då inte fanns tillräckligt starka skäl för att införa en sådan väntetid (prop. 1998/99:119 s 96 f.).

En gradvis kvalificering som inte enbart bygger på bosättning innebär dels att det behöver införas en viss kvalificeringstid, dels att det ska gå att kvalificera sig genom egen ansträngning. Vi kommer nedan diskutera längden på kvalificeringstiden, för att säkerställa att vi ligger inom det spann som unionsrätten tillåter, samtidigt som vi bäst eftersträvar det resultat som våra direktiv syftar till.

Kvalificeringstidens längd

Ställning som varaktigt bosatt som måttstock

Som nämns redan i kapitel 3 är en av kommitténs utgångspunkter att de kvalificeringsregler vi föreslår inte ska vara mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten eller andra internationella åtaganden. En fråga som inställer sig är om unionsrätten uppställer krav som påverkar möjligheten att utforma kvalificeringsregler som bygger på bosättningstid. Det som närmast ligger till hands är behandlingen av så kallade varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.

Direktivet om varaktigt bosatta skiljer sig från övriga tredjelandsrättsakter eftersom det inte reglerar villkor för inresa. Direktivet, som i svensk rätt genomförs främst genom 5 a kap. UtlL, reglerar i stället förutsättningarna för att få stanna permanent inom EU. Sådan ställning kan beviljas förutsatt att sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt. Några krav på att sökanden ska ha arbetat ställs däremot inte.

Av EU-domstolens praxis framgår att ställning som varaktigt bosatt motsvarar den högsta grad av integration som tredjelandsmedborgare kan uppnå, och motiverar att en person med denna ställning ska garanteras samma behandling i fråga om social trygghet som medborgarna i den mottagande medlemsstaten (dom CU, förenade målen C-112/22 och C-223/22, punkt 46). Som vi tolkar direktivet om varaktigt bosatta hindrar detta att den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt missgynnas i förhållande till svenska medborgare som är bosatta i Sverige och som inte har lämnat landet för att bo en tid utomlands.

Det sagda innebär alltså att när en tredjelandsmedborgare uppnår en ställning som varaktigt bosatt – vilket kan ske efter fem års sammanhållen bosättning – kan inga särskilda krav ställas på tredjelandsmedborgaren som kommer till Sverige jämfört med de krav som ställs på en unionsmedborgare som kommer hit. Det innebär förstås inte att det inte går att ha en kvalificeringstid som är kortare – eller längre – under förutsättning att den tillämpas för alla grupper i samma situation.

En femårig kvalificeringstid uppfyller bäst direktivens syfte

Syftet med denna översyn är enligt våra direktiv dels att minska risken för att socialförsäkringssystemet kan fungera som tilldragningsfaktor, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete. Kvalificering genom bosättning behöver därmed vara så pass lång att den skapar ett verkligt incitament att börja arbeta och minskar incitamentet för migranter som inte är arbetstagare att välja Sverige som mottagarland. En fråga är då om man bör överväga en kortare bosättningsperiod för att kvalificera sig för förmånerna. Är en tidsperiod om fem år nödvändig eller kan samma verkan kan uppnås genom kortare tid? Vi har övervägt om detta kan uppnås genom tre eller fyra års bosättning.

Som tidigare nämnts är tre år för att kvalificera sig för vissa förmåner ett koncept som redan finns i SFB. Tre år är även den tid som behöver förlöpa innan en person som beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl kan få permanent uppehållstillstånd i Sverige.

För flertalet tredjelandsmedborgare som beviljas uppehållstillstånd på grund av andra skäl än skyddsskäl är fyra år i Sverige den tid som krävs för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Personer som har vistats här i fyra år har också som regel rösträtt i nästföljande kommunal- och regionalval.

Avgörande för kvalificeringstidens längd bör vara att den skapar reella förutsättningar att åstadkomma de tilltänkta syftena med reformen. Om incitamenten till arbete ska kunna stärkas behöver kvalificeringstiden vara så pass lång att det gör en verklig och kännbar skillnad att börja arbeta.

Ett skäl för kvalificeringsregler är enligt våra direktiv att minska tilldragnings effekterna som de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna sägs innebära. Villkoret bör därför ge en avskräckande effekt för personer som överväger att komma till Sverige utan att ha goda förutsättningar att snabbt komma in på arbetsmarknaden. Hur lång tid som krävs för att uppnå denna effekt är svårt att bedöma. Det kan dock förutsättas att ju längre kravet på bosättningsperiod är, desto mer ökar sannolikheten för ett sådant resultat.

En fråga är då om det – trots kravet på likabehandling av svenska medborgare och varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare efter fem år – finns skäl att införa ett generellt krav på längre bosättning än

fem år för att kvalificera sig för vissa bosättningsbaserade förmåner. Sådana lösningar förekommer på olika sätt i andra länder. Som nämnts ovan är den danska lösningen för barnbidrag ett sådant exempel. Det rör sig dock då inte om en renodlad kvalificeringstid utan snarare en successiv kvalificering, vilket även finns för de 40-delsberäknade förmåner i Sverige. De förmåner som vi bedömer ska omfattas av särskilda kvalificeringsregler är ofta förmåner som är kopplade till individernas försörjning. I balansen mellan att ett kvalificeringsvillkor ska minska tilldragningseffekten och samtidigt ge incitament till att söka arbete kan inte kvalificeringstiden vara så lång att det bedöms som utsiktslöst att få tillgång till de förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor.

Med beaktande av vad som framförs ovan bedömer vi att villkor för kvalificering genom endast bosättning som utgångspunkt bör uppgå till fem år för att säkerställa att reformens syften verkligen uppnås. Med beaktande av att vi ska hålla oss så nära unionsrättens minimigräns som möjligt menar vi att kvalificeringen varken ska vara successiv i den danska betydelsen, det vill säga man får tillgång till en viss del av förmånen utifrån bosättningstiden, eller att olika förmåner ska ha olika lång kvalificeringstid.

Tidigare försäkringsperioder

Kravet på viss tids bosättning för att kvalificera sig för vissa förmåner får inte skapa effekter som gör att den som är försäkrad hindras från att flytta från Sverige. För att undvika sådana inläsnings-effekter bör personer som utvandrar från Sverige, men som återinvandrar inom en viss ramtid, få tillgodoräkna sig tidigare försäkringsperioder i Sverige. Fråga är därför om vad som är en lämplig ramtid i detta sammanhang.

Försäkringsvillkoret ”bosatt i Sverige” har utformats i syfte att omfatta endast de situationer där en enskild har sådan anknytning till Sverige att det motiverar tillhörighet till svensk socialförsäkring (prop. 1998/99:119 s. 88 f.). Däremot följer det av samordningsförordningarna, som behandlas i avsnitt 5.4.4, att även perioder i andra medlemsstater får räknas in vid bedömningen. Det behövs därför inte särskilt framgå av lagtexten enligt vår mening. Effekten av samordningsförordningens regelverk blir således att personer som

får tillgodoräkna sig bosättningsperioder i andra medlemsstater inte kommer att träffas av kravet på fem års bosättning i Sverige. Detta är i överensstämmelse med vårt uppdrag enligt direktiven, eftersom kvalificeringsreglerna inte är avsedda att förändra läget för medborgare i EU/EES.

För att kunna tillgodoräkna sig tidigare försäkringsperioder i Sverige bör ramtiden inte vara längre än att en anknytning till Sverige kan anses bestå. Samtidigt bör den inte vara så kort att den utgör ett hinder för en person att studera eller arbeta utomlands ett antal år innan han eller hon återvänder till Sverige. Vi har övervägt ramtider om tio, femton respektive tjugo år.

En ramtid om *tio år* skulle innebära att en person kan flytta utomlands, utbilda sig och/eller arbeta ett par år och sedan återvända till Sverige utan att behöva vänta på att få förmåner utbetalda. Den faktiska utlandsvistelsen begränsas dock till fem år för att personen ska kunna få förmåner omedelbart vid återflytt. Om utlandsvistelsen är längre än fem år medför detta att personen behöver vänta innan förmåner kan betalas ut. Hur lång väntetiden blir beror på om personen börjar arbeta direkt vid återflytten och hur stor del av ramtiden som får tillgodoräknas. Ju längre utlandsvistelse, desto kortare försäkringstid finns det att beakta inom ramtiden. I praktiken innebär detta att om förmåner ska kunna betalas ut omedelbart, till exempel för en person som återvänder under en föräldraledighet, får den samlade utlandsvistelsen inte vara längre än fem år om ramtiden sätts till tio år.

En tioårig ramtid innebär att anknytningen till Sverige får anses vara relativt stark vid återinvandringstillfället. Å andra sidan är det relativt få år som en person kan vistas utomlands utan att behöva kvalificera sig vid återflytt. Vår bedömning är att det finns behov av att möjliggöra längre utlandsvistelser än fem år, utan att den som återflyttar behöver kvalificera sig för förmåner som barnbidrag och föräldrapenning.

Med en *tjugo år* lång ramtid möjliggörs en utlandsvistelse om totalt femton år utan att personen i fråga behöver kvalificera sig på nytt. Vid en så lång utlandsvistelse kan det däremot ifrågasättas om anknytningen till Sverige fortfarande är så stark att den som regel kan motivera ett undantag från kvalificeringsvillkoret. Vår bedömning är att den som vistats utomlands under en sådan lång tid för det mesta inte kan anses ha bibehållit en stark anknytning. En ram-

tid på tjugo år skulle dessutom möjliggöra för personer som sjutton eller arton år tidigare vistats i Sverige under kortare tid än fem år att få tillgodoräkna sig dessa år för att få en kortare kvalificeringstid efter att man återigen bosätter sig i Sverige. Ett sådant upplägg kan inte anses vara förenligt med reformens syften. Vi anser därför att tjugo år är en för lång tid.

Enligt vår bedömning är *femton år* en lämplig ramtid. Denna längd på ramtiden möjliggör en utlandsvistelse som är längre än fem år, men kortare än tio år, utan att den som flyttar tillbaka behöver kvalificera sig på nytt för att få bosättningsbaserade förmåner. Det kan visserligen ifrågasättas om en person som har vistats utomlands i tio år kan anses ha bibehållit en tillräckligt stark anknytning till Sverige för att motivera undantag från kravet på kvalificering. Vi anser ändå att femton år inte är en oproportionerligt lång tid för att undvika de inlåsnings effekter som en kortare ramtid riskerar att medföra. Tiden bör som utgångspunkt beräknas utifrån när den som återvänder till Sverige ska anses som bosatt här.

Kvalificering för bosättningsbaserade förmåner genom arbete

Enligt våra direktiv ska kvalificeringen till de bosättningsbaserade förmånerna ske, förutom genom laglig bosättning, i takt med att man arbetar och betalar skatt. En fråga är då hur arbete ska kunna påverka kvalificeringen för bosättningsbaserade förmåner.

De svenska socialförsäkringsförmånerna är indelade i arbetsbaserade och bosättningsbaserade förmåner. Vissa förmåner har både bosättningsbaserade och arbetsbaserade nivåer, men den grundläggande uppdelningen består. Det går alltså inte att kvalificera sig för de bosättningsbaserade delarna av en sådan förmån genom att i stället arbeta. En annan sak är att det typiskt sett är ett grundskydd som är bosättningsbaserat och att det skyddet förlorar sin betydelse om man arbetar. Den uppdelning som finns mellan arbetsbaserade och bosättningsbaserade inslag i en förmån gäller generellt och inte endast för en utpekad grupp eller för en utpekad situation.

Vissa av de förmåner som enligt vårt förslag ska omfattas av ett kvalificeringsvillkor är just sådana förmåner som har ett bosättningsbaserat och ett arbetsbaserat inslag. En möjlig väg att låta arbete påverka kvalificeringen för de övriga förmånerna hade kunnat

vara att även för dessa dela upp nivåerna i en för enbart bosättning och en för arbete. Som vi utvecklat ovan innebär en uppdelning av förmåner i olika delar ett administrativt arbete. Vissa av de förmåner vi föreslår ska omfattas av kvalificeringsregler är behovsprövade och lämpar sig inte heller av det skälet för en sådan kvotdelsberäkning. Vi anser därför att detta inte är en ändamålsenlig lösning för att låta arbete påverka rätten till de förmåner vi föreslår ska omfattas av kvalificeringsregler. Ett annat problem är att vi knyter kvalificeringsreglerna till en speciell situation som bygger på att man ändrar sin bosättning och bosätter sig i Sverige. Att samtidigt kunna kvalificera sig för förmånerna bara genom att arbeta bryter den systematiken. Det kan inte anses vara inom ramen för vårt uppdrag att föreslå att arbete i Sverige införs som allmänt villkor för att vara försäkrad för förmånerna i femte kapitlet SFB. Bortsett från att en sådan förändring skulle omfatta alla och inte enbart den grupp som avses i våra direktiv skulle ett avskaffande av bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner – vilket en sådan reglering skulle innebära – kräva en analys och ett arbete som inte ryms inom tidsramen för uppdraget. Med hänsyn till det krav på likabehandling som unionsrätten uppställer för förmåner som är arbetsbaserade är det också svårt att – direkt eller indirekt – låta kvalificeringsregler träffa en viss grupp, jämför resonemanget i avsnitt 6.5 nedan.

Det sagda innebär sammanfattningsvis att kvalificeringen till de förmåner som ska omfattas av villkor ska ske genom bosättning under en viss tid. För att egen ansträngning och arbete ändå ska ge effekt på kvalificeringen, har vi i stället valt en lösning enligt vilken arbete kan påverka tiden som krävs för att kvalificera sig för de utpekade förmånerna, se vidare i avsnitt 6.4.6.

Vad innebär kvalificeringsvillkoret ur försäkringssynpunkt?

Av 4 kap. 3 § SFB framgår att försäkrad är den som uppfyller de krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter som avses i 4 kap. 2 § SFB samt gällande krav på försäkringstider. För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade dessutom uppfylla övriga villkor som gäller för respektive förmån enligt 5–7 kap. SFB. Av 5 kap. 9 § SFB framgår att försäkrad för i den bestämmelsen uppräknade förmåner är den som är bosatt.

En fråga är om den omständigheten att vi föreslår ett villkor som innebär att den som kommer till Sverige ska vara bosatt här en viss tid innan hon eller han kan få ta del av vissa förmåner påverkar försäkringstillhörigheten. Ordalydelsen i 4 kap. 3 § SFB ger närmast vid handen att två villkor ska vara uppfyllda; bosättning och försäkringstid. Vid införandet av den nuvarande begreppsapparaten i den dåvarande socialförsäkringslagen uttalade regeringen, i samband med att man bland annat avskaffade villkoret att vara inskriven vid Försäkringskassan, att endast ett försäkringsvillkor ska gälla för var och en av de två försäkringsgrenarna: bosättning i Sverige respektive arbete i Sverige. I det sammanhanget uttalade regeringen vidare, se prop. 1998/99:119 s. 80 f.

Regeringen anser det inte meningsfullt att i detta sammanhang införa nya benämningar i dessa hänseenden. Vi anser det väsentliga vara att bestämma ett begrepp som kan användas för att beteckna den som generellt omfattas av bestämmelserna i de författningar som reglerar de förmåner vi hänför till socialförsäkringen. I fortsättningen används uttrycket försäkrad i en sådan mera allmän betydelse om den som ingår i den skyddade personkretsen.

Vid införandet av motsvarande bestämmelse i SFB uttalade regeringen att det förutom kravet på att vara försäkrad kan krävas annat för att omfattas av socialförsäkringsskyddet, nämligen att den enskilde också uppfyller de andra villkor som gäller för respektive förmån enligt 5–7 kap SFB samt att detta innebär att en person kan vara försäkrad i den mening som avses i avdelning A men ändå inte omfattas av socialförsäkringsskyddet, som alltså är annorlunda avgränsat. Sistnämnda kan också uttryckas på följande sätt: För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska medborgaren dels vara försäkrad enligt bestämmelserna i avdelning A, dels uppfylla de särskilda villkoren enligt avdelningarna B–H som gäller för den aktuella förmånen (se prop. 2008/09:200 s. 404). En person som kommer till Sverige och uppfyller de krav som ställs för att vara bosatt enligt 5 kap. SFB är således försäkrad i den mening som avses i SFB:s mening.

För att omfattas av socialförsäkringsskyddet krävs emellertid också att man uppfyller de kvalificeringskrav som gäller för de olika förmåner, det vill säga att man enligt vårt förslag antingen har en bosättningsperiod om fem år, eller uppfyller ett villkor gällande inkomst, se vidare i avsnitt 6.4.6. Socialförsäkringsskyddet för de förmåner

som kvalificeringskravet omfattar inträder alltså först när kvalificeringsvillkoret är uppfyllt. Det faktum att en person inte uppfyller de föreslagna kvalificeringsvillkoren hindrar inte vederbörande från att vara försäkrad för andra bosättningsbaserade förmåner om han eller hon uppfyller kraven på att vara bosatt. På motsvarande sätt kan flera villkor löpa parallellt, exempelvis det treårvillkor som gäller för sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning och det kvalificeringsvillkor som vi föreslår för samma förmån.

Undantag från bosättningsvillkoret vid synnerliga skäl

Som vi presenterat ovan ska den som kommer till Sverige kvalificera sig för att kunna få del av vissa bosättningsbaserade förmåner. Kvalificering sker i första hand genom bosättning i fem år, men det är också möjligt att tillgodoräkna sig försäkringsperioder utomlands under vissa förutsättningar. En EU/EES-medborgare som kan tillgodoräkna sig bosättningsperiod kommer alltså inte att påverkas av kvalificeringsreglerna.

Det kan dock i den praktiska tillämpningen uppstå situationer då det får anses oskäligt, eller på annat sätt medföra orimliga effekter, att upprätthålla kvalificeringsvillkoret vid bosättning i Sverige. Vi föreslår därför att den handläggande myndigheten får bevilja förmåner även om något kvalificeringsvillkor inte är uppfyllt, om det föreligger synnerliga skäl och den enskilde ansöker om det. Begreppet synnerliga skäl innebär att det endast är i undantagssituationer som en sådan tillämpning blir aktuell och att det ska vara fråga om en restriktiv tillämpning. Den situation som avses är att det sedan tidigare finns en stark etablerad anknytning till Sverige men att bosättningen utomlands har skett på ett sådant sätt att reglerna om bosättningsperiod och ramtid inte är tillämpliga. Det kan exempelvis röra sig om personer som vistats lång tid i tredje land men som dessförinnan har vuxit upp i Sverige eller annars vistats här lagligen under en lång tid och har kvar anknytning hit. Den bibehållna anknytningen kan också bestå i att personen i fråga har stora delar av sin familj här och regelbundet och relativt omfattande har vistats i Sverige under tiden då han eller hon har varit bosatt utomlands. I vissa sådana fall skulle det kunna uppfattas som stötande att neka förmåner med hänvisning till att kvalificeringsperioden inte är uppfylld.

Bestämmelsen ska inte tolkas som en möjlighet att ta hänsyn till situationer som på ett mer allmänt sätt är ömmande, exempelvis att personen saknar medel för sin försörjning, är i särskilt stort behov av någon av de förmåner som omfattas av kvalificeringsreglerna eller att familjen finns här utan att personen har någon ytterligare anknytning hit.

Prövningen ska utgå från omständigheterna i det enskilda fallet. Bestämmelsen är vidare fakultativ och innebär ett visst utrymme för skönsmässig bedömning från den beslutande myndighetens sida. Eftersom det rör sig om en undantagsregel som ska prövas efter ansökan från den enskilda får de handläggande myndigheters utredningsskyldighet anses var mycket begränsad.

6.4.6 Förkortning av kravet på bosättnings- genom inkomster

Vårt förslag: Tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret kan förkortas genom inkomst av förvärvsarbete (inkomstvillkor) som uppgår till:

1. 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd, eller
2. 0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna.

För inkomstvillkoret gäller inte den ramtid som gäller vid bosättningsvillkoret.

För att bedöma om inkomstvillkoret är uppfyllt för den som har inkomst av näringsverksamhet ska någon av följande inkomster användas: den inkomst av förvärvsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt, eller den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som senaste beslutet om slutlig skatt avser. Storleken på inkomsten av förvärvsarbete per månad ska beräknas till en tolftedel av dessa inkomster. Det alternativ som ger den högsta inkomsten per månad ska användas.

Vår bedömning: Arbetsgivardeklarationer bör kunna ligga till grund för beräkningen av inkomst av tjänst.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inledning

Vi föreslår i avsnitt 6.4.2 att personer som kommer till Sverige ska kunna lämnas vissa bosättningsbaserade förmåner först efter fem års bosättning. Enligt våra direktiv ska kvalificering även kunna ske genom egen ansträngning, och i takt med att man arbetar och betalar skatt under en permanent och laglig bosättning i Sverige. För att förstärka incitamenten till arbete bör kvalificering i sådana fall kunna uppnås efter kortare tid än fem år. Vi har därför övervägt hur kvalificeringstiden kan påverkas genom arbete som ger viss inkomst.

En utgångspunkt för bedömningen av hur ett villkor om kvalificering genom arbete bör utformas är att det ska ha sin grund i lönenivåerna i sådana arbeten som personer som kommer till Sverige vanligen har. Enligt våra direktiv ska vi också beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft. Egna inkomster på en viss nivå bör därför kunna förkorta kravet på bosättningstid betydligt. I det följande redovisar vi våra överväganden vad gäller vilka inkomster som bör beaktas, vilka övriga krav som bör gälla för sådana inkomster samt hur ett inkomstvillkor bör vara konstruerat.

Allmänna utgångspunkter avseende beräkning av inkomster

Vi föreslår ovan att kravet på viss bosättningstid ska kunna förkortas genom egna inkomster. Frågan är hur ett inkomstvillkor bör konstrueras. SFB innehåller olika typer av inkomstvillkor, exempelvis sjukpenningsgrundande inkomst, och även bestämmelser om att vissa beräkningar enligt balken ska grundas på ett prisbasbelopp, ett förhöjt prisbasbelopp eller på ett inkomstbasbelopp.

Inkomstbasbelopp enligt 58 kap. 26 – 27 §§ SFB fastställs årligen av regeringen och är grunden för beräkning av efterlevandeförmåner och pensioner. Begreppet omräknas årligen enligt den relativa förändringen i inkomstindex. Till skillnad från prisbasbeloppet, som omräknas med hänsyn till konsumentprisindex och alltså är inflationsdrivet, påverkas inkomstbasbeloppet av den all-

männas inkomstutvecklingen. Det ska spegla inkomstutvecklingen för personer mellan 16–64 år i Sverige och är en parameter som baseras på och följer löneutvecklingen på arbetsmarknaden.

Vid utformningen av ett inkomstvillkor är en viktig utgångspunkt att det är följsamt i förhållande till löneutvecklingen. En sådan följsamhet kan åstadkommas på olika sätt. Ett sätt skulle kunna vara att knyta villkoret till medianlönen, som fastställs årligen i efterhand för varje år, enligt faktiska och historiska uppgifter. En nackdel med det vore att man då inför ett begrepp i SFB som inte används i något annat sammanhang inom socialförsäkringen. En annan nackdel skulle kunna vara att beloppet av administrativa skäl alltid måste vara den senast fastställda medianlönen och att denna fastställs med viss eftersläpning.

En alternativ grund skulle kunna vara konsumentprisindex (KPI). Bedömningen av vilken inkomstnivå som kan innebära egen försörjning påverkas visserligen av allmänna levnadsomkostnader. Det saknar dock ett samband med faktiska lönenivåer och den generella löneutvecklingen i landet. Eftersom KPI inte beaktar sådana omständigheter skulle det innebära komplexa beräkningar för att lägga det till grund för utformningen av ett inkomstvillkor. Vi förordar därför inte en sådan lösning.

Vi föreslår att inkomstvillkoret i stället grundas i inkomstbasbeloppet, vilket påverkas av löneutvecklingen. Det fastställs som vi redogjort för ovan för det kommande året och bygger på en prognos. Även om prognoser är behäftade med viss osäkerhet är inkomstbasbeloppet fastställt för det år då villkoret ska tillämpas och är på så sätt förutsägbart. Det är också ett begrepp som redan förekommer inom socialförsäkringen, även om det endast används för att beräkna förmåner vid ålderdom.

Vi anser sammantaget att det är lämpligt att inkomstvillkoret grundas i inkomstbasbeloppet. Bedömningen bör utgå från faktiska inkomster, det vill säga utbytet av ansträngningen. Eftersom inkomstbasbeloppet är relativt högt kommer nivåerna tekniskt sett att utgöras av en kvot av inkomstbasbeloppet. Vi vill å ena sidan underlätta för den högkvalificerade arbetskraften att snabbt kvalificera sig för de bostättningsbaserade förmånerna men å andra sidan också ge ett incitament att ta sådana arbeten som faktiskt går att få för nyanlända. Det bör därför finnas två olika sätt att förkorta bo-

sättningstiden, med två olika inkomstkrav. I det följande redogör vi för våra överväganden i dessa delar.

Högkvalificerad arbetskraft bör kunna kvalificera sig på sex månader

Det är som nämnts ovan angeläget att vår modell inte motverkar att högkvalificerad arbetskraft kommer till Sverige. Vad som är högkvalificerad arbetskraft kan definieras på olika sätt och även beakta olika slags kvalifikationer. I UtIL förekommer två uppehållstillstånd som särskilt riktar sig till högkvalificerad arbetskraft: EU-blåkort och ICT-tillstånd, se avsnitt 5.2.3. Dessa tillstånd omfattar dock inte all högkvalificerad arbetskraft som kan komma till Sverige.

Den lösning vi föreslår för att fånga in den högkvalificerade arbetskraften måste vara enkel att tillämpa. Den får inte heller medföra att kvalificeringsreglerna för vissa bosättningsbaserade förmåner avskräcker högkvalificerad arbetskraft från att komma till Sverige. Det är därför inte en framkomlig väg att närmare definiera vilka som omfattas av begreppet högkvalificerad arbetskraft och reglera gruppen särskilt. I stället bygger vårt förslag på antagandet att den högkvalificerade arbetskraften kan antas ha inkomster på en viss nivå redan när de bosätter sig i Sverige och börjar arbeta här. Det är därför motiverat att inkomster på en viss nivå kan förkorta kravet på bosättningstid och kvalificera för de bosättningsbaserade förmånerna redan efter en kortare tids bosättning här.

En fråga är då på vilken nivå en sådan inkomst bör ligga och en annan fråga är hur mycket sådana inkomster bör förkorta kravet på bosättning för att kvalificera sig för förmånerna. Med hänsyn till sambandet mellan utbildningsnivå och förväntade inkomster, det vill säga försörjningsmöjligheter, anser vi att en utgångspunkt vid bedömningen av lönenivåer skulle kunna vara löner för högkvalificerade arbetstagare. Som exempel på högkvalificerad arbetskraft kan yrkesgrupper med löner motsvarande till exempel 125 procent av medianlönen nämnas, det vill säga minst 45 000 kronor i månaden. Sådana löner förekommer till exempel bland civilingenjörsyrken och legitimerade yrken inom hälso- och sjukvården.

Unga högkvalificerade arbetstagare som ännu saknar yrkeserfarenhet har dock vanligen lägre lön än medellönen för sitt yrke. Det är därför angeläget att inkomstvillkoret inte grundas i medel-

löner i högkvalificerade yrken, eftersom det skulle försvåra snabbare kvalificering för unga högkvalificerade arbetstagare som ännu inte haft sådan löneutveckling som yrket i sig kan innebära.

Det finns ett samband mellan de inkomstnivåer som bör leda till en kortare kvalificeringstid för den här gruppen som kommer till Sverige och i vilken utsträckning kvalificeringstiden bör förkortas. I det sammanhanget bör också beaktas att vissa av de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av kvalificeringsregler är inkomstprövade och således inte blir aktuella vid alltför höga inkomster samt att för vissa förmåner är endast grundnivån bosättningsbaserad, vilket leder till samma resultat.

Det bör krävas en viss kontinuitet för att säkerställa att de som kommer hit som högkvalificerad arbetskraft verkligen har ett arbete som motsvarar arbetstillståndet. Sex månader är ett vanligt villkor inom välfärdssystemen. Enligt 5 kap. 14 § SFB kan till exempel bosättningsbaserade förmåner fortsatt lämnas under vistelse i EES-området eller Schweiz, om vistelsen kan antas vara längst sex månader. Sjukpenninggrundande inkomst kan enligt 25 kap. 3 § SFB fastställas om inkomst från arbete kan antas vara under minst sex månader i följd. Vi bedömer att sex kalendermånader är en lämplig bosättningsstid för att säkerställa att ett högkvalificerat arbete ska anses ha sådan varaktighet att det kan innebära förankring och etablering, på arbetsmarknaden och i samhället. Med månader avses här kalendermånader. Vi anser även att inkomsterna under var och en av de sex kalendermånaderna inte bara behöver nå upp till en viss nivå, se vidare nedan, utan också bör vara sammanhängande under bosättningsstiden för att kravet på varaktighet och kontinuitet ska uppfyllas.

Vad gäller inkomstnivåerna finns det som vi beskrivit ovan skäl som talar för att lägga inkomstkravet relativt högt, samtidigt som det finns skäl som talar för att inte alltför höga inkomster bör krävas, bland annat eftersom vissa av förmånerna då skulle sakna betydelse. Det finns inte heller på ett allmänt plan några bärande skäl att sätta villkoret mycket högre än att inkomsterna räcker till en egen försörjning. Medianlönen var 35 600 kronor 2023, vilket då motsvarades av 0,48 inkomstbasbelopp för det året. Vi anser sammantaget att den inkomstnivån, i form av total inkomst av förvärvsarbete, är lämplig för att förkorta kravet på bosättningsstid till sex månaders bosättning.

Lägre inkomster ska också kunna kvalificera men under längre tid

Det är angeläget att även personer som kommer till Sverige utan att ha ett arbete men som omfattas av föreslagna krav på kvalificering får ett incitament till att förkorta bosättningstiden genom arbete och egen ansträngning. Utgångspunkten måste då vara att inkomstnivåerna bör anpassas till sådana arbeten som gruppen bör kunna få inom en viss tid. Det är rimligt att anta att det kan krävas väsentligt längre tid än sex månader från det att man kommit till Sverige för att etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns inte heller skäl att uppställa samma krav på obruten kontinuitet som i situationen då man kommer hit och redan har ett högkvalificerat arbete. Frågan är då vilken nivå som skulle krävas för att förkorta bosättningstiden genom inkomster i en sådan situation och hur mycket bosättningstiden skulle kunna förkortas. En första fråga är vilka inkomster som är realistiska. I betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering (SOU 2021:88, s. 145) redovisas genomsnittliga månadsinkomster för migranter med arbetstillstånd. Under åren 2019–2020 hade drygt 70 procent en månadsinkomst på minst 25 000 kronor, att jämföra med medianlönen de åren på svensk arbetsmarknad samma period på 31 700 respektive 32 400 kronor. Enligt rapporten Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö (IFAU 2022:15) är personer i gruppen som kan beröras av våra förslag, kraftigt överrepresenterad inom hotell- och restaurangbranschen. För denna grupp är det även vanligt med jobb inom parti- och detaljhandeln, samt inom hälso- och sjukvården.

Enligt statistik från Medlingsinstitutet, som bland annat sammanställer lönestatistik, är dock lönespridningen i Sverige relativt låg. Medianlönen var 35 600 kronor 2023 och enligt myndighetens statistik för heltidslöner hade omkring 90 procent av arbetstagarna en månadslön som översteg 25 000 kronor det året. Endast 2,7 procent av de anställda det året hade en lön under 60 procent av medianlönen, vilket är det internationella måttet på låg lön (Medlingsinstitutet, Lönefördelning 2023). Sådana löner är överrepresenterade bland restaurangpersonal, städare och kundtjänstpersonal. I de sektorerna är unga och deltidsanställda överrepresenterade. Det finns dock även en överrepresentation av rörliga lönetillägg som, om de adderas till grundlönerna, innebär en högre månadslön. Bland

vårdpersonal i offentlig sektor, industriarbetare i tillverkningsindustrin, förare inom godstrafik samt väktare och ordningsvakter förekom knappt löner under 60 procent av medianlönen (Kollektivavtalen och de lägsta lönerna, Medlingsinstitutet januari 2020). Svenskfödda arbetstagare är vidare överrepresenterade inom tillverkningsindustrin, byggbranschen och offentlig förvaltning (IFAU, Rapport 2022:15, s. 35).

Bland yrken med lägst lön finns till exempel vårdbiträden vars medianlön 2023 var 27 400 kronor och lokalvårdare vars genomsnittliga lön var 26 500 kronor. Restaurang- och köksbiträden hade medianlöner på 26 500 kronor. Lager- och terminalpersonal hade medianlönen 30 700 kronor medan grovarbetare inom bygg och anläggning hade medianlönen 33 600 kronor. För hemservicepersonal var medianlönen för kvinnor 23 300 kronor. Dessa nivåer kan jämföras med medianlönen i landet på 35 600 kronor samma år.

Det är stor variation i inkomster mellan anställda och mellan olika arbetsmarknadssektorer, bland annat beroende på ålder och kön. Medianlönen är till exempel lägre för kvinnor än vad som gäller för hela arbetsmarknaden. (Medlingsinstitutet, Inkomstskillnader mellan kvinnor och män 2022–2023). Vi har därför övervägt ett differentierat inkomstvillkor. Skillnaden mellan utrikesfödda kvinnor och män är dock generellt mindre än bland inrikesfödda. Inkomstskillnader mellan män och kvinnor är också generellt mindre i sektorer där inkomsterna är låga. (Medlingsinstitutet, Skillnaderna mellan utrikesfödda kvinnor och män 2023, s. 6 ff.). Ett differentierat inkomstvillkor baserat på kön skulle därför göra det svårare för män att uppnå inkomstvillkoret i sektorer med låga löner. Bland annat av detta skäl är ett differentierat villkor som baseras på kön inte något vi förordar.

Vi har också övervägt att inkludera sysselsättningsgraden i vår modell för kvalificering. Som nämnts är syftet med vårt förslag att inkludera arbete som innebär egen försörjning. Mot den bakgrunden anser vi att sysselsättningsgraden i ett visst arbete i sig saknar betydelse, vilket också gäller arbetets varaktighet. Det är genom ersättning för arbete som syftet med kvalificeringen nås, oavsett om arbete sker på hel- eller deltid. Vi anser därför att det inte är lämpligt att uppställa villkor om viss sysselsättningsgrad för det arbete som påverkar kvalificeringstiden.

Vi anser att inkomstnivån bör kunna uppfyllas genom vanligt förekommande arbeten som personer som kommer till Sverige har reella förutsättningar att kunna få inom viss tid, även utan tidigare förankring på svensk arbetsmarknad. Enligt vår modell bör den som faktiskt tar arbete, även ett relativt lågavlönat, kunna kvalificera sig avsevärt snabbare än genom fem års bosättning. Att uppställa krav på viss lön, till exempel i vår modell, kan eventuellt anses avvika från den svenska arbetsmarknadsmodellen där en grundläggande princip är att arbetsmarknadens parter råder över lönebildningen (SOU 2021:99, s. 225 f.). Ett inkomstvillkor för kvalificering till vissa sociala förmåner skulle kunna innebära att inkomstvillkorets nivåer blir vägledande inom branscher och yrken där lönerna ligger nära inkomstvillkorets nivåer. Det skulle också kunna begränsa arbetsgivares möjlighet att rekrytera till lägre selsättningsgrad, där inkomsten från det arbetet blir lägre.

Vår bedömning är också att det bör vara möjligt att kvalificera sig även om ett visst arbete är begränsat eller kortvarigt, såsom deltids- eller visstidsarbeten. Vi föreslår därför att inkomstvillkoret även bör kunna uppfyllas genom månadsinkomster på minst 0,35 inkomstbasbelopp, vilket för 2025 motsvarar 28 200 kronor. Enligt statistiken ovan bör sådana inkomstnivåer kunna uppnås även i arbeten där lönerna är relativt låga jämfört med arbetsmarknaden i sin helhet.

Inkomster både av tjänst och av näringsverksamhet

Utgångspunkten i resonemangen ovan har varit att den försäkrade får inkomster av en anställning, vilket skattemässigt redovisas i inkomstslaget tjänst. Syftet med vår modell är att förstärka incitamenten till arbete och därigenom egen försörjning, vilket kan följa av inkomster från näringsverksamhet. Det är angeläget att vår modell inte motverkar möjligheten att uppnå egen försörjning genom inkomster av näringsverksamhet. Det är även angeläget att företagare omfattas av trygghetssystemen, till exempel att villkoren i vår modell inte missgynnar personer som försörjer sig genom eget företagande. Inkomster av näringsverksamhet, som bidrar till egen försörjning, bör därför kunna tillgodoräknas i det inkomstvillkor som innebär kvalificering på samma sätt som inkomster av tjänst.

Viss näringsverksamhet, till exempel i enskild firma samt handels- och kommanditibolag, redovisar näringsinkomsterna årligen. Den som i stället driver ett eget aktiebolag kan vara anställd av aktiebolaget och redovisa förvärvsinkomster i arbetsgivardeklaration, precis som för andra anställda. Den som driver näringsverksamhet i aktiebolagsform kan på ett annat sätt än andra anställda råda över lönekostnaderna för sin egen lön, till exempel välja att av affärs- mässiga skäl tillfälligt sänka eller avstå från sin lön. Oavsett företagsform är det dock snarare regel än undantag att företagare kan ha lägre inkomster under perioder. Det gäller särskilt för nya företag. Vi behöver därför lägga ett förslag som tar hänsyn till att företagares inkomster kan vara mindre förutsägbara och stabila. Inkomst- villkoret bör ta hänsyn till sådana variationer.

Alla som har varit företagare – eller har kombinerat anställning med företagande – och som därigenom har haft inkomster som totalt når upp till föreslagna andelar av inkomstbasbeloppet, bör ha möjlighet att kvalificera sig genom inkomstvillkoret. Vi föreslår därför att inkomstvillkoret ska baseras på förvärvsinkomsten, vilken inkluderar såväl inkomst av tjänst som inkomst av näringsverksamhet. Eftersom den förvärvsinkomst som kan användas är den som ligger till grund för beslutet om slutlig skatt – vilket fattas på årsbasis – kommer det för personer som behöver räkna in inkomst av näringsverksamhet inte vara möjligt att kvalificera sig redan efter sex månader utan som tidigast när det året efter inkomståret finns ett beslut om slutlig skatt.

För att ge goda kvalificeringsmöjligheter både för näringsidkare och för personer med lägre inkomster och tillfälliga anställningar är det rimligt att även ha ett inkomstvillkor utan krav på att inkomsterna ska vara kontinuerliga. Det är rimligt att den försäkrade även kan ha viss tid – en ramtid – på sig att nå de inkomstnivåer som krävs. En lämplig sådan ramtid bedömer vi vara 24 månader. Sammanfattningsvis kan alltså en försäkrad som omfattas av kvalificeringskravet förkorta kravet på bosättnings tid om hon eller han under tolv av 24 månader har förvärvsinkomster som uppgår till 0,35 inkomstbasbelopp. Det innebär att personer som har inkomst av näringsverksamhet och personer som arbetar i yrken och sektorer med låga löner också har en reell möjlighet att kvalificera sig snabbare än genom fem års bosättning.

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

De bosättningsbaserade förmåner som vi föreslår kvalificeringsregler för är till vissa delar på grundnivå eller inkomstprövade. Det gäller inte assistansersättning, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning eller barnbidrag, men bostadsbidrag, föräldrapenning på grund- och lägstanivå samt sjuk- och aktivitetsersättning på garantinivå. En fråga är då hur de inkomster som vi enligt de villkor vi ställt upp för att förkorta bosättningstiden – 0,48 inkomstbasbelopp per månad under sex sammanhängande månader respektive 0,35 prisbasbelopp per månad under en period om tolv månader inom 24 månader – påverkar möjligheten att få del av förmånerna som omfattas av kvalificeringsregler och som är inkomstprövade.

Personer som kommit till Sverige och har ett arbete är därigenom försäkrade för arbetsbaserade förmåner enligt SFB. Som exempel på sådana förmåner kan nämnas familjeförmånerna föräldrapenning på sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning samt förmåner vid sjukdom eller arbetsskada. Dessa arbetsbaserade förmåner bestäms med grunden i personens sjukpenninggrundande inkomst (SGI), som förenklat beskrivet är månadslönen multiplicerat med 12. Det finns dock tak för hur hög SGI:n kan vara för olika ersättningar. För föräldrapenning och sjukpenning är taket 588 000 kronor. För tillfällig föräldrapenning är taket 441 700 kronor. Inkomster därutöver beaktas således inte när ersättningen bestäms. Ersättningen baseras på 80 procent av SGI:n kan som mest lämnas med 1 250 kronor per dag.

För en person med en månadsinkomst på 0,48 inkomstbasbelopp (cirka 38 700 kronor) skulle en sjukpenning motsvarande 80 procent av SGI:n överstiga det lägre inkomstvillkoret på 0,35 inkomstbasbelopp per månad. Det innebär att sjukpenning i sådana fall kan tillgodoräknas i inkomstvillkoret. Det gäller även föräldrapenning på sjukpenningnivå som kan lämnas om personen arbetat minst 240 dagar i följd innan barnets beräknade födelse. Om 240-dagarsvillkoret är uppfyllt men föräldrapenning på sjukpenningnivå inte överstiger 250 kronor per dag lämnas arbetsbaserad föräldrapenning på grundnivå de första 180 dagarna, det vill säga med 250 kronor per dag. Förmånen når i sådana fall inte upp till

den inkomstnivå som kan tillgodoräknas i inkomstvillkoret. Om 240-dagarsvillkoret däremot inte har uppfyllts kan föräldrapenning på sjukpenningnivå inte lämnas. Enligt våra förslag lämnas i sådana fall inte heller föräldrapenning på lägsta eller grundnivå, förrän bösättningsvillkoret eller inkomstvillkoret har uppfyllts. För att en ersättning på sjukpenningnivå ska kunna tillgodoräknas i inkomstvillkoret, det vill säga uppgå till minst 0,35 inkomstbasbelopp, vilket under 2025 är 28 210 kronor per månad, krävs en inkomst på minst 37 000 kronor per månad. Det motsvarar 0,46 inkomstbasbelopp.

Förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, som omfattas av våra förslag, kan inte lämnas till personer som har haft inkomster som kan tillgodoräknas i det inkomstvillkor vi föreslår, det vill säga som uppgår till minst 0,35 inkomstbasbelopp. Detta eftersom inkomsterna i sådana fall överstiger garantinivån för dessa förmåner. För rätt till sjukersättning motsvarar hel garantinivå 2,78 prisbasbelopp, vilket under 2025 innebär 163 464 kr. Även garantinivå för aktivitetsersättning grundas i prisbasbeloppet och bestäms med hänsyn till den försäkrades ålder.

När det gäller bostadsbidrag, en av de bösättningsbaserade förmåner som enligt vårt förslag bara ska lämnas till den som är kvalificerad, bestäms det med hänsyn till den försäkrades ålder, inkomster och boendekostnader samt antalet barn i hushållet hemmavarande, växelvisboende eller tidvis boende. Den försäkrades inkomstnivå har i sig inget självständigt samband med rätten till bostadsbidrag, inte heller sedan kvalificeringen uppnåtts till exempel genom inkomstvillkoret, förutom att personer med höga inkomstnivåer inte har rätt till bostadsbidraget. Det har inte heller personer över 29 år utan barn trots låga inkomster.

Vilken utredning bör krävas för att visa att villkoren för att förkorta bösättningstiden är uppfyllda?

För att värna förtroendet för välfärdssystemen är det angeläget med strukturer som möjliggör effektiv kontroll och administration. En del av detta är möjligheten att kunna bekräfta att en person som kommer till Sverige faktiskt har haft inkomster som kan tillgodoräknas för att förkorta bösättningstiden.

Uppgifter i ett anställningskontrakt bör inte vara tillräckligt underlag för bedömningen av inkomstvillkoret. Vi anser alltså att det bör krävas mer än en uppgift om förväntade inkomster, trots att det är det som är utgångspunkten för att kvalificera sig för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner enligt 6 kap. SFB.

Det är som utgångspunkt den försäkrade som ska visa att hon eller han uppfyller förutsättningarna för att få bosättningskravet förkortat genom att ha haft vissa inkomster. Detta måste ske genom en redovisning av historiska inkomster. Eftersom det råder fri bevisprövning i förvaltningsärenden måste utgångspunkten vara att den försäkrade kan åberopa vilken bevisning som helst för att visa att inkomstkravet är uppfyllt. Samtidigt bör uppgifterna vara verifierbara i vart fall i någon mån.

Den säkraste uppgiften om att en person har haft vissa inkomster får anses vara en av Skatteverket beslutad inkomstdeklaration. Eftersom vi föreslår att det vid vissa inkomster ska gå att förkorta kravet på bosättning till sex månader är det dock tyvärr inte praktiskt genomförbart att kräva att inkomsterna för samtliga framgår av Skatteverket fastställda inkomstdeklarationer, eftersom dessa fastställs först året efter det att inkomsterna har tjänats in. Skatteverkets beslut om skatt meddelas oftast under våren året efter inkomståret, det vill säga några månader efter inkomstårets slut.

Ett alternativ är att använda uppgifter i arbetsgivardeklarationerna som utgångspunkt. De finns tillgängliga i Skatteverkets beskattningsdatabas. Enligt 10 kap. 2–3 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) ska den som betalar ut kontant ersättning för arbete vid varje utbetalning göra skatteavdrag. Den som ska göra skatteavdraget ska enligt 26 kap. 2–3 §§ i lagen även lämna skattedeklaration i en arbetsgivardeklaration, där skatteavdrag och arbetsgivaravgifter ska redovisas. Enligt 26 kap. 10 § i lagen omfattar en redovisningsperiod som huvudregel en kalendermånad. Arbetsgivardeklarationen ska enligt 26 kap. 19–19 a § i lagen innehålla uppgifter om bland annat sammanlagda skatteavdrag och arbetsgivaravgifter samt den ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för. Den som är skyldig att lämna arbetsgivardeklarationer ska också, enligt 34 kap. 3 a § i lagen, informera den som uppgifterna avser om de uppgifter om denne som lämnas i arbetsgivardeklarationen. Uppgifterna lämnas elektroniskt med e-legitimation och uppgiftslämnandet sker på heder och samvete.

Det har i kommittén framförts att uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna inte är granskade eller kontrollerade av Skatteverket och att de därför inte är säkert tillförlitliga. Skatteverket har framfört att beslut om slutlig skatt enligt 66 kap. 7 § skatteförfarandelagen (2011:1244) kan omprövas upp till det sjätte året efter utgången av beskattningsåret. Beslut om slutlig skatt kan således inte sägas innebära att där beslutade inkomster är definitiva, förän minst sex år förflutit. Med utgångspunkten att det för arbetsbase-
rade socialförsäkringsförmåner i dag vare sig krävs någon väntetid eller visade historiska inkomster kan vi konstatera att redan upp-
ställandet av ett sådant krav för att anses ha visat att man uppfyller villkoret är relativt högt. Systemet med arbetsgivardeklarationer bedömdes av 2022-års skatteförfarandeutredning generellt ha hög kvalitet per betalningsmottagare i den meningen att de allra flesta uppgifterna är korrekta. Uppgifterna är därmed generellt sett till-
förlitliga (SOU 2023:47, s. 22). Ekobrottsmyndigheten har dock angett att skatter visserligen kan vara påförda, men förbli obetalda med en uppbördsförlust till följd. Det kan till exempel ske då före-
tag används som brottsverktyg och försätts i konkurs utan att be-
tala skatter och avgifter innan Skatteverket efterfrågar korrekta uppgifter (a.a. s. 103 f.) Samtidigt används uppgifter från beskatt-
ningsdatabasen – vanligen benämnda individuppgifter – redan i dag i olika sammanhang, exempelvis av socialnämnder och av Försäkrings-
kassan. De kommer också att ligga till grund för bedömningen om inkomstvillkoret är uppfyllt i den nya arbetslöshetsförsäkringen som träder i kraft den 1 oktober 2025.

Mot den bakgrunden gör vi den samlade bedömningen att upp-
gifter som lämnas i arbetsgivardeklarationer till Skatteverket bör anses bekräfta sådana inkomster som kan tillgodoräknas i det inkomstvillkor som kan innebära att ett kvalificeringsvillkor uppfyllts. Att utgå från uppgifterna i arbetsgivardeklarationen är också rättssäkert utifrån den enskildes synpunkt. Den enskilde har direkt-
åtkomst till uppgifter om sig själv via Mina sidor där uppgifter om inkomst, avdragen skatt och vem som rapporterat uppgifterna an-
ges. Det ger arbetstagare möjlighet att löpande ha kunskaper om vilka uppgifter om denne som arbetsgivare har lämnat till Skatte-
verket, vilket även innebär möjlighet att kontrollera riktigheten i uppgifterna.

Bedömningen av inkomster från näringsverksamhet

För företagare med enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag och självständiga uppdragstagare med skyldighet att betala egenavgifter enligt verksamhetens resultat kommer arbetsgivardeklarationer att saknas. Inkomster från sådana förvärvsarbeten redovisas inte löpande utan årligen i inkomstdeklarationer, således med viss eftersläpning i förhållande till inkomståret och till då inkomsterna uppstod. Jämfört med inkomster från tjänst, som redovisas månatligen i arbetsgivardeklarationer, innebär det svårigheter att visa att vissa inkomster sker månadsvis, vilket i sin tur gör det svårt att visa att villkoret för att förkorta bosättningstiden genom en viss nivå på inkomsterna är uppfyllt. I förarbetena till den inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkring som enligt lagen (2004:506) om arbetslöshetsförsäkringen träder i kraft den 1 oktober 2025 uttalade regeringen att det bör vara inkomster som har inneburit en skyldighet att betala socialavgifter som kan ge rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (prop. 2023/24:128, s. 140). I linje med vad som kommer att gälla inom den inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkringen bedömer vi att utgångspunkten för hur inkomster från näringsverksamhet ska kunna tillgodoräknas även vår modell bör vara beslutet om slutlig skatt. Det är dock i praktiken inte möjligt att avgöra vilka delar av ett överskott från en näringsverksamhet som avser en viss månad. Det gäller dels eftersom inkomster inte redovisas löpande, dels eftersom näringsverksamheter kan ha andra inkomstmönster än anställningar.

För näringsidkare vars förvärvsinkomster redovisas på så sätt behövs därför särskilda bestämmelser för att inkomsterna enligt beslutet om slutlig skatt ska kunna tillgodoräknas i inkomstvillkoret. Inkomsterna behöver således omräknas till en inkomst per kalendermånad. Det bör ske genom att inkomstårets näringsinkomster enligt beslutet om slutlig skatt delas med tolv. Den på så sätt framräknade månadsinkomsten bör användas under var och en av de månader som beslutet om slutlig skatt avser, för att bedöma om inkomstvillkoret uppfyllts. 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. Det är således de totala inkomsterna av arbetet som är relevant för bedömningen av inkomstvillkoret.

Möjligheter till informationsutbyte

Eftersom de förmåner enligt SFB som vi föreslår kvalificeringsregler för är baserade på bosättning och det finns en möjlighet att korta kvalificeringstiden genom förvärvsinkomster är sådana inkomstuppgifter nödvändiga i ärenden hos Försäkringskassans och Pensionsmyndigheten.

Uppgifter om förvärvsinkomster finns hos Skatteverket. Enligt 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller som huvudregel sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som gäller bestämmande av skatt. Sekretess gäller även för sådana uppgifter i verksamhet som avser utdrag ur beskattningsdatabasen. Som huvudregel gäller således sekretess även mellan myndigheter när det gäller uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden hos Skatteverket, exempelvis inkomstuppgifter i en arbetsgivardeklaration eller för uppgifter om förvärvsinkomster.

När det gäller Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens tillgång till individuppgifter, det vill säga inkomstuppgifter i en arbetsgivardeklaration bryts denna sekretess dock av flera olika bestämmelser. I 10 kap. 28 § OSL finns en generell sekretessbrytande bestämmelse, som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Enligt 110 kap. 31 § SFB ska bland annat myndigheter på begäran lämna uppgifter som avser en namn-given person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Våra förslag om kvalificeringsvillkor innebär att individuppgifterna betydelse för Försäkringskassans tillämpning av SFB. Den 1 juli 2024 trädde vidare lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet, i arbetslivet, LUFFA, i kraft. Av 2 § denna lag framgår att Skatteverket ska lämna en uppgift som myndigheten förfogar över till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om uppgiften behövs i deras författnings-

reglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Av förarbetena framgår att uppgifter som ska läggas till grund för en myndighets bedömning av om förutsättningarna för en förmån är uppfyllda omfattas av bestämmelsen (prop. 2023/24:85 s. 88). Vi bedömer således att det finns sekretessbrytande bestämmelser som möjliggöra att Skatteverket lämnar individuppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Uppgifter om inkomster av näringsverksamhet ingår i förvärvsinkomster. Dessa uppgifter är en del av den sammanlagda förvärvsinkomst (inkomst av tjänst samt inkomst av näring) som finns i ett beslut om slutlig skatt. För beslut om slutlig skatt gäller inte sekretessen i 27 kap. 1 § OSL, enligt 27 kap. 6 § samma lag. Till beslut räknas inte bara själva beslutet utan också de skäl som myndigheten anger i beslutet⁴¹ Vid behov av mer specificerade uppgifter kring inkomst av näringsverksamhet finns stöd för sådant utbyte av uppgifter i 2 § LUFFA.

Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förordningen (2001:588) med samma namn innehåller kompletterande bestämmelser om myndighetens behandling av personuppgifter bland annat i sin beskattningsverksamhet. Av 1 kap. 5 § den lagen framgår att uppgifter som behandlas för att bestämma skatter och avgifter även får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket, bland annat för att utgöra underlag för beslut i fråga om förmåner. Både individuppgifter och uppgifter om förvärvsinkomster och näringsverksamhet får därmed lämnas från Skatteverket till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten även enligt Skatteverkets registerlagstiftning.

Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och dess förordning innehåller inga bestämmelser om på vilket sätt uppgifter får lämnas ut. Enligt förarbetena (prop. 2000/01:33 s. 111 f.) är det därmed upp till Skatteverket att avgöra på vilket sätt utlämnandet ska ske. Det är därmed möjligt att lämna ut samtliga uppgifter elektroniskt, genom en fråga-svarsfunktion, om Skatteverket bedömer att det bör ske.

⁴¹ Lenberg, Tansjö och Geijer, *Offentlighets- och sekretesslagen*, (den 11 december 2024, JUNO), kommentaren till 27 kap. 6 §.

Arbete i Sverige och i annat EU/EES-land

Arbete i annat EU/EES-land

Personer som omfattas av svensk socialförsäkring behöver uppfylla svenska villkor för att få socialförsäkringsförmåner. Dessa personer kan i gränsöverskridande situationer omfattas av internationella bestämmelser om sociala förmåner, till exempel unionsrättsliga åtaganden enligt samordningsförordningarna eller något av de avtal om social trygghet som Sverige har ingått med andra stater. Detta har vi utvecklat i kapitel 5.

EU/EES-medborgare som flyttat till Sverige och utnyttjat sin rätt till fri rörlighet har, som nämnts ovan i avsnitt 6.4.5 rätt att sammanlägga bosättningsperioder och på så vis kvalificera sig för svenska bosättningsbaserade förmåner.

För de som omfattas av samordningsförordningarna – till exempel en EU/EES-medborgare som flyttat till Sverige från tredje land men arbetar i annat EU/EES-land – är huvudregeln att det är arbetslandet som styr vilket lands socialförsäkring man omfattas av. Om arbetslandet inte är Sverige är alltså utgångspunkten att man inte omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet. Men om man bosätter sig i Sverige efter att ha arbetat i EU/EES-land, ska man enligt samordningsförordningarna, och särskilt artikel 5 i samordningsförordningen, ha rätt att likställa vissa omständigheter, exempelvis inkomst i annat EU/EES-land. Som vi utvecklat i avsnitt 5.4.4 innebär principen om likställande av omständigheter att när en medlemsstat tillämpar en nationell bestämmelse om inkomstvillkor ska likvärdiga inkomster och omständigheter som är hänförliga till en annan medlemsstat beaktas som om de hade inträffat i den tillämpande medlemsstaten. Det innebär alltså att en person som bosätter sig här och inte har tillräckligt med bosättningsstid som kan tillgodoräknas ändå kan uppfylla kvalificeringsvillkoret genom att få tillgodoräkna sig inkomster från ett annat EU-land och därigenom förkorta kravet på bosättningsstid genom att uppfylla inkomstvillkoret. Hur tillämpningen av principen om likställande av omständigheter ska ske är utvecklat i praxis. Försäkringskassan har också en utarbetad vägledning.⁴²

⁴² Försäkringskassans vägledning 2017:1 s. 169 ff. och där hänvisad praxis.

Situationen är liknande för tredjelandsmedborgare som omfattas av samordningsförfordningarna genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar, förordning 1231/2010. Även detta utvecklas i kapitel 5.

Ett problem för tredjelandsmedborgare uppstår dock i förhållande till Danmark eftersom förordning 1231/2010 inte tillämpas avseende Danmark. I stället finns den nordiska konventionen om social trygghet, inkorporerad i svensk lag genom lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet. Den nordiska konventionens personkrets innefattar, enligt dess artikel 3.2, personer som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i ett nordiskt land samt familjemedlemmar eller efterlevande som härleder rättigheter från dessa personer. Genom artikel 4 i konventionen utvidgas samordningsförfordningarna som huvudregel till alla personer som omfattas av konventionen och som är bosatta i ett nordiskt land. Det innebär att även tredjelandsmedborgare som är bosatta i Sverige men som har arbetat i Danmark ska kunna tillgodoräkna sig sin inkomst därifrån.

Arbeten som ska jämföras med arbete i Sverige

Vissa arbeten som utförs utomlands får jämföras med arbete i Sverige, till exempel om arbetsgivaren har sitt säte i Sverige och om lön utbetalas från Sverige. Som exempel kan nämnas tjänstgöring vid den svenska Försvarsmakten, biståndsarbete som någon svensk statlig myndighet betalar lönekostnaderna för samt arbete hos Nordiska rådet eller Nordiska ministerrådet. Det rör sig alltså om arbeten hos en svensk arbetsgivare. Arbete på en svensk beskickning tillgodoräknas således som arbete i Sverige, vid prövning av vissa svenska välfärdsförmåner. Det finns även arbete som utförs i Sverige men där inkomsterna inte är socialavgiftspliktiga för arbetsgivaren, till exempel arbete för internationella organisationer som är verksamma i Sverige och omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

6.4.7 Utbildning bör inte påverka kvalificeringen

Vår bedömning: Att genomgå en utbildning bör inte kvalificera den som bosätter sig i Sverige för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Skälen för vår bedömning

Inledning

Enligt våra direktiv ska kvalificering till vissa bosättningsbaserade förmåner baseras på egen ansträngning, inte enbart på bosättning, och ske i takt med att man arbetar, betalar skatt samt har permanent och laglig bosättning i Sverige. I avsnitt 6.4.2 föreslår vi ett krav på fem års bosättning för vissa bosättningsbaserade förmåner för personer som kommer till Sverige. I avsnitt 6.4.3 föreslår vi att kvalificering även ska kunna ske genom förvärvsinkomster på en viss nivå och som har viss kontinuitet. Enligt direktiven ska vi även ta ställning till om exempelvis godkänt deltagande i kurser i svenska språket och samhällsorientering kan vara aktuella för kvalificering till de bosättningsbaserade förmånerna. I det följande redovisar vi våra överväganden om även egen ansträngning i form av utbildning bör kunna innebära en kvalificering.

Individens ambitioner, mål och talang bör styra utbildningsval

Enligt ekonomisk teori och empiri bidrar relevant utbildning till ökat välstånd genom ökad anställningsbarhet, högre produktivitet, högre reallöner och därmed högre välstånd i form av ökad köpkraft. Vid sidan av personliga skäl för utbildning utgör således individens förväntan om högre lön och ökad anställningsbarhet ekonomiska incitament för utbildning. En relevant utbildning är en investering som höjer deltagarens humankapital. Det är dock väsentligt att individens utbildningsval bestäms av egen ambition, talang och långsiktiga mål.

Personer som nyligen kommit till Sverige kan behöva särskilda utbildningsinsatser för ökad anställningsbarhet på svensk arbetsmarknad, och därigenom möjlighet till egen försörjning. Det kan

exempelvis finnas behov av utbildning i svenska språket, samhällsorientering och för att uppnå gymnasiekompetens. Sådan utbildning kan ges till vissa nyanlända invandrare inom ramen för etableringsprogrammet (se lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Syftet med etableringsprogrammet är, enligt 2 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

De arbetsbaserade sociala förmånerna kan sägas ge incitament till utbildning eftersom det i regel innebär högre lön och därmed högre sjukpenninggrundande inkomst, vilket innebär högre ersättningar från arbetsbaserade sociala förmåner. Nuvarande regler för bosättningsbaserade förmåner ger inga ekonomiska incitament att arbeta eller utbilda sig. Om utbildning skulle kunna kvalificera till vissa bosättningsbaserade förmåner uppstår en risk för att individen, i stället för att arbeta och därigenom kunna försörja sig, genomgår utbildning främst för att kvalificera sig till nu aktuella förmåner. Det skulle snedvrider valet mellan att arbeta och att utbilda sig och försvaga de incitament till arbete som vår modell ska innehålla. Individens egna ambitioner, förmågor och mål skulle då inte utgöra en rationell och effektiv grund för utbildningsval. Detta skulle till exempel kunna innebära att individer av kortsiktiga skäl väljer en utbildning vars omfattning och inriktning är mer begränsad, än den utbildning som annars hade valts med hänsyn till ambitioner, talanger och mål. Individer skulle även, i syfte att kvalificera sig, kunna välja utbildningar som de är överkvalificerade för.

Att kunna kvalificera sig genom utbildning skulle därför riskera att motverka långsiktigt effektiva utbildningsval för individen, vilket även vore till nackdel för samhällsekonomin och arbetsmarknadens kompetensförsörjning. Om incitamenten till utbildning behöver förstärkas, i samhället eller för att motverka vissa kompetensbrister, bör sådana incitament riktas mot en avsevärt bredare krets än den personkrets som omfattas av den modell som vi föreslår.

Bedömning av utbildningar innebär komplex administration

Förutom att kvalificering genom utbildning enligt ovan inte är samhällsekonomiskt effektivt, skulle villkor om kvalificering genom utbildning aktualisera flera administrativt komplexa frågor. Det skulle bland annat gälla de villkor som bör gälla för kvalificerande utbildningar och hur sådana villkor ska bestämmas samt om dokumenterade kunskaper eller färdigheter ska krävas för kvalificering.

Ett systematiskt problem med villkor om kvalificering genom utbildning gäller bedömningen av vilka krav som i sådana fall bör ställas på utbildningen. En central fråga blir i detta sammanhang Försäkringskassans bedömning av vilka utbildningar som från tid till annan bör innebära kvalificering. Det skulle gälla bedömningar i enskilda ärenden av olika utbildningars längd, innehåll och inriktning samt individens studieresultat. Försäkringskassan är, enligt 1 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner som myndigheten ska administrera. I myndighetens nuvarande uppdrag ingår således inte att bedöma och värdera utbildningar. Det skulle visserligen vara möjligt att utvidga myndighetens uppdrag eller att skapa strukturer för inhämtande av kompetenser från myndigheter vars uppdrag är att göra sådana bedömningar. Vi bedömer dock att en sådan modell skulle innebära en betungande och komplex administration.

Med hänsyn till ovan redovisade skäl, det vill säga att långsiktigt effektiva utbildningsval grundas i individuella ambitioner, förmågor och mål, samt den oproportionerliga administration det skulle innebära, framstår det som ineffektivt att kvalificering skulle kunna ske genom utbildning. Det gäller även mot bakgrund av vårt avsnitt 6.4.2 om att kvalificering genom bosättning bör ske först efter fem år. För att utbildning effektivt ska kunna anses motverka utanförskap och långsiktigt förbättra förutsättningarna för etablering, vilket är det övergripande syftet med vår modell och något utöver vad kurser i svenska och samhällsorientering innebär, bör yrkesutbildning eller åtminstone en avslutad gymnasieutbildning krävas. En sådan utbildning skulle inte heller vara mycket kortare än den femåriga kvalificeringen genom bosättning.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kvalificering inte bör kunna ske genom utbildning, oavsett dess inriktning, omfattning eller nivå.

6.5 Inget kvalificeringsvillkor för de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna

Vår bedömning: De arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna bör inte omfattas av ytterligare kvalificeringsregler.

Skälen för vår bedömning

6.5.1 Inledning

Enligt direktiven ska vi överväga om det finns behov av att ändra reglerna för kvalificering till de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Syftet med en sådan reglering skulle enligt direktiven vara att minska risken för fusk och missbruk och att socialförsäkringssystemet fungerar som tilldragningsfaktor. Ett annat syfte skulle vara att stärka drivkraften för de personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete. Av direktiven framgår att den grupp som ska omfattas av sådana regler är densamma som den som ska omfattas av kvalificeringsregler för bosättningsbaserade förmåner.

En utgångspunkt för övervägandena om det är möjligt att införa särskilda kvalificeringsregler är – på samma sätt som för de bosättningsbaserade förmånerna – i vilken utsträckning som EU-rätten uppställer krav på likabehandling. En annan utgångspunkt är att gruppen måste definieras på ett ändamålsenligt sätt och ytterligare en utgångspunkt är att kvalificeringsreglerna i förekommande fall måste utformas så att det eftersträvade syftet uppnås.

I detta avsnitt redovisar vi vilka arbetsbaserade förmåner som i dag har någon typ av kvalificeringsregler, vilka gränser som ställs upp av EU-rätten samt våra överväganden kring hur sådana regler skulle kunna utformas.

6.5.2 Befintliga krav och villkor för förmåner

Den som förvärvsarbetar i verksamhet i Sverige är försäkrad för de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna enligt 6 kap. 2 och 6 §§ SFB. För arbetstagare gäller försäkringen som utgångspunkt från och med den första dagen av anställningen, men anställningen be-

höver inte ha påbörjats (se prop. 1998/99:119 s. 114). För egenföretagare och uppdragstagare gäller försäkringen från och med den dag då arbetet påbörjas enligt 6 kap. 8 § första stycket SFB.

Personer som behöver arbetstillstånd eller motsvarande sådant tillstånd behöver som huvudregel ha ett sådant tillstånd för att få rätt till arbetsbaserade förmåner. Detta framgår av 6 kap. 14 § första stycket SFB. Undantag från denna regel görs enligt 6 kap. 14 § andra stycket SFB för vissa former av arbetsskadeersättning. Därutöver finns inga generella kvalificeringsregler för att få tillgång till dessa förmåner.

För den arbetsbaserade föräldrapenningen finns det så kallade 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § SFB. Det gäller för de första 180 dagarna med föräldrapenning. Villkoret innebär att den försäkrade måste ha varit försäkrad för sjukpenning under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen för att få denna förmån. Det krävs också att föräldern under hela denna tid skulle haft rätt till sjukpenning som överstiger lägstanivå för föräldrapenning.

Därutöver är flera arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner beroende av en fastställd sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Det gäller för

- sjukpenning,
- graviditetspenning,
- föräldrapenning på sjukpenningnivå,
- tillfällig föräldrapenning,
- rehabiliteringspenning enligt 31 kap. SFB,
- skadelivränta och
- närståendepenning.

SGI definieras som den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning), eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete), enligt 25 kap. 2 § SFB. Inkomst av annat förvärvsarbete avser bland annat inkomst från näringsverksamhet. Vid fastställandet av SGI ska en

bedömning av vilken framtida årsinkomst den försäkrade kan antas komma att få. SGI bygger alltså på förväntade inkomster.

6.5.3 Kravet på likabehandling

I avsnitt 5.3.2. konstaterar vi att det inom unionsrätten uppställs ett krav på likabehandling av unionsmedborgare som är arbetstagare. Arbetstagarbegreppet tolkas vidsträckt och torde omfatta alla som är försäkrade för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner. Även för icke-ekonomiskt aktiva EU-medborgare ger unionsmedborgarskapet en rätt till likabehandling.

För tredjelandsmedborgare gäller, vad avser socialförsäkrings-systemet, en rätt till likabehandling om man beviljats uppehållstillstånd på grund av EU:s blåkort som avser högkvalificerade anställningar. Som utgångspunkt ska även gästforskare, studerande, praktikanter och volontärer likabehandlas och detsamma gäller övriga tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstats territorium (oavsett grund för inresetillståndet), som lagligen vistas där och som har tillstånd att arbeta som anställd enligt nationell rätt, se avsnitt 5.3.3. Det rättsliga utrymmet för att införa särskilda kvalificeringsregler för tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige och som har tillstånd att arbeta här är således mycket begränsat.

6.5.4 En svårdefinierad grupp

Uppdraget i den här delen är alltså att överväga om det finns behov av särskilda kvalificeringsregler för de grupper som pekas ut i direktiven – nyanlända och icke-medborgare. Som vi utvecklat i avsnitt 6.4.4. ovan är begreppen inte ändamålsenliga för att avgränsa kvalificeringsregler på ett förutsägbart och rättssäkert sätt. Vi har i avsnitt 5.6.4 konstaterat att det svenska medborgarskapet inte är ändamålsenligt för att avgränsa regelverket inom socialförsäkringsområdet. De svårigheter som ställs upp gäller generellt, det vill säga för såväl bosättningsbaserade som arbetsbaserade förmåner.

För de bosättningsbaserade förmånerna har vi löst problemet med den svårdefinierade gruppen genom att i stället reglera en situation, det vill säga att låta kvalificeringen omfatta alla personer

som bosätter sig i Sverige (se avsnitt 6.4.4). Ett problem med att välja samma lösning för de arbetsbaserade förmåner är att rätten till dessa förmåner inte förutsätter bosättning i Sverige. Situationen kompliceras ytterligare av att samordningsförförordningarna som huvudregel anvisar arbetslandet som det land som är ansvarigt för socialförsäkringen, inte bosättningslandet. Både den nationella rätten och unionsrätten uppställer alltså hinder mot att välja samma lösning för att definiera gruppen. För arbetsbaserade förmåner skulle dessutom kretsen som träffas av sådana regler bli alltför vid, så konstruktionen är inte heller lika träffsäker. Om reformbehovet är tillräckligt angeläget är det samtidigt inget självständigt skäl att avstå från samma lösning på grund av att konstruktionen är problematisk eller att det rättsliga utrymmet är begränsat. Det är därför rimligt att först analysera hur en kvalificeringstid skulle behöva vara uppbyggd och om den skulle ge de effekter som direktiven eftersträvar.

6.5.5 Tilldragningseffekter

Ett land som ger en grundtrygghet till den som arbetar kan vara intressant som destinationsland. Tillgång till de arbetsbaserade förmåner är dock förenat med egen ansträngning i mycket större utsträckning än de bosättningsbaserade. Som helhet har dock de arbetsbaserade förmåner förmodligen en viss tilldragningseffekt till Sverige (se kapitel 4). Effektens styrka är svår att kvantifiera, speciellt för enskilda förmåner. En viktig poäng är dock att arbetsbaserade förmåner drar till sig människor som kommer till Sverige för att arbeta och försörja sig själva. Detta inkluderar den högkvalificerade arbetskraften, vars värdefulla tillskott till svensk ekonomi vi enligt direktiven ska beakta. För människor med svagare möjligheter att hitta ett arbete och försörja sig själva är det, enligt den så kallade välfärdsmagnethypotesen, i stället bidrag som bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd som kan förväntas ha störst tilldragningseffekter. Tillsammans med våra förslag för bosättningsbaserade förmåner och ekonomiskt bistånd kan en oförändrad tillgång till arbetsbaserade förmåner därför förväntas påverka invandringens sammansättning, så att en lägre andel utgörs av nettobidragstagare.

6.5.6 Incitament att snabbt komma i arbete

Rätten till arbetsbaserade förmåner baseras redan i dag på att personen har sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare. De som har rätt till förmåner har således redan tagit steget in på arbetsmarknaden. Till detta kommer att många av de frekvent förekommande arbetsbaserade förmånerna baseras på sjukpenninggrundande inkomst, SGI.

SGI har i sin tur en koppling till avtalad lön. Systemet kring de arbetsbaserade förmånerna skapar därmed i sig en drivkraft att arbeta i så stor utsträckning som möjligt, utöver den huvudsakliga drivkraften att öka sin inkomst genom arbete. Det skapar också incitament att fortsätta arbeta, eftersom SGI som huvudregel baseras på den anställning man har för närvarande. De arbetsbaserade förmånerna ger inte heller någon allmän möjlighet att få varaktiga ersättningar utan att arbeta. Det innebär att det inte går att arbeta en kort tid för att kvalificera sig till förmåner som man sedan kan leva på. Det är därmed svårt att se att hur kvalificeringsregler i sig ytterligare skulle öka incitamentet till arbete.

6.5.7 Minska risken för fusk och missbruk

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har länge varit ett stort problem. Felaktiga utbetalningar kan bero på fusk, missbruk och bidragsbrott, men de kan också ha sin grund i oavsiktliga fel, som begåtts av såväl den enskilde som den utbetalande myndigheten (se SOU 2020:35 s. 117–123).

En inledande fråga är i vilken utsträckning de arbetsbaserade förmånerna är utsatta för fusk och missbruk, och om en kvalificeringstid skulle vara ett sätt att komma till rätta med det.

Ekonomistyrningsverkets rapport Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen tyder på att felaktiga utbetalningar är mindre vanligt i fråga om arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner än i fråga om bosättningsbaserade.⁴³ De två arbets-

⁴³ ESV rapport 2023:22, se s. 9, 91–114, 119–123 och 130 f.

baserade förmånerna tillfällig föräldrapenning och sjukpenning sticker dock ut när det gäller felaktiga utbetalningar.⁴⁴

Behovet att komma till rätta med fusk och missbruk är således omfattande men adresseras också från annat håll. En stor del av de felaktiga utbetalningar som sker när det gäller tillfällig föräldrapenning beror på att personen har arbetat samtidigt som den fått förmånen (se prop. 2024/25:36 s. 64 och SOU 2023:47 avsnitt 8.3.3 och 9.2.3). Från och med den 1 januari 2025 gäller lagen (2024:1300) om uppgiftsskyldighet i fråga om frånvaro på grund av vård av barn, som innebär att uppgifter om frånvaro från arbetet på grund av vård av barn ska anges i arbetsgivardeklarationer. Syftet är att effektivisera Försäkringskassans kontroll av föräldrapenningförmåner och att på sikt minska felaktiga utbetalningar genom att den som ansöker om förmåner gör rätt från början (prop. 2024/25:36).

Det faktum att den arbetsbaserade försäkringen gäller från den första dagen av anställningstiden skulle kunna vara en omständighet som leder till en ökad risk för fusk och missbruk. Det inkomstvillkor vi föreslår som ett komplement till bosättningskravet för att kvalificera sig för bosättningsbaserade inkomster utgår från inkomster som är redovisade i arbetsgivardeklarationer. I det fallet är det dock den enskilde som har att visa att inkomstvillkoret är uppfyllt för att på så sätt förkorta kravet på bosättningsstid.

Utredningen om Ett trygghetssystem för alla – översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst lämnade år 2023 ett förslag om att basera SGI på historisk inkomst i stället för förväntad (SOU 2023:30). Ett syfte med den reformen skulle enligt utredningen bland annat vara att automatisera förfarandet, i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. Som påpekades av Försäkringskassan under remissförfarandet finns det dock administrativa svårigheter med ett sådant system även när det tillämpas generellt. Det påpekades också att inte heller detta system är tillräckligt för att motverka felaktiga utbetalningar och brottslig verksamhet.⁴⁵

⁴⁴ Tillfällig föräldrapenning ligger bland de högsta sett till andel av utbetalningarna. Dessutom framkommer att sjukpenning och tillfälliga föräldrapenning är bland de fyra enskilda ersättningar som har störst felaktiga utbetalningar i kronor räknat. För sjukpenning rör det sig om 1,7–2,5 mdkr och för tillfällig föräldrapenning 1,3–1,5 mdkr. I rapporten finns också siffror från myndigheternas empiriska studier 2022. Av dessa framgår att tillfällig föräldrapenning är en av fyra enskilda ersättningar med störst andel felaktiga utbetalningar, 13–15 procent. ESV rapport 2023:22 s. 9.

⁴⁵ Försäkringskassans remissvar FK 2023/028150.

Man skulle som ett alternativ kunna tänka sig en lösning där en karenstid införs för att ha rätt till förmåner. En sådan lösning finns i Norge. För rätt till sjukpenning krävs där att en person har arbetat i minst fyra veckor innan hon eller han blev arbetsförmögen.⁴⁶ Även i det här fallet är det snarare frågan om hur socialförsäkrings-systemet som helhet bör behandla inkomstkravet än en lämplig lösning för att särbehandla en särskilt utpekad grupp. Att införa ett krav på historiska inkomster eller en karenstid för en viss grupp för att på så sätt kvalificeras för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner ter sig inte som en framkomlig väg.

När det gäller risken för missbruk kan man inledningsvis konstatera att flera av de arbetsbaserade förmånerna tar sikte på händelser som inträffar utanför den enskildes kontroll, som exempelvis sjukdom. Sjuk- och rehabiliteringspenning samt skadelivränta kräver alla en arbetsförmåga, som också måste fastställas utifrån objektiva omständigheter och bevisas genom medicinska underlag.

Föräldraförmånerna är inte lika tydligt uppbyggda kring oförutsedda händelser. När det gäller dessa förmåner ligger därmed tanken om olika ”upplägg” för att få åtkomst till förmånerna något närmare till hands. För att få tillgång till den förmånen på en monetärt högre nivå krävs dock att föräldern har arbetat i Sverige med en relativt hög lön under åtta månader i följd före det att barnet föds⁴⁷ (240-dagarsvillkoret). Föräldrapenning är också begränsad i tiden, vilket begränsar den totala utbetalningen. Ett ”upplägg” för en nyanländ kring denna förmån är enligt vår mening därmed tämligen svårt att åstadkomma. Inte heller statistiken kring utbetalade föräldraförmåner indikerar att ”upplägg” kring föräldraförmåner utgör något större problem. Som belysning av detta framgår av statistisk att det under 2024 var cirka 530 av de tredjelandsmedborgare som varit bosatta upp till ett år i Sverige som fått sjukpenninggrundande föräldrapenning eller graviditetspenning.⁴⁸ Detta kan jämföras med de totalt knappt 815 600 personer som tog del av dessa förmåner

⁴⁶ Lov om folketrygd, Del IV Ytelser ved sykdom m.m. Kapittel 8 § 8–2. Första stycket *For å få rett til sykepenger må medlemmet ha vært i arbeid i minst fire uker umiddelbart før han eller hun ble arbeidsufør (opptjeningsstid). Fravær i et arbeidsforhold uten gyldig grunn regnes ikke med i opptjeningsstiden.*

⁴⁷ Alternativ före den beräknade tidpunkten för födelsen.

⁴⁸ Egna beräkningar utifrån SCB och undersökningen om hushållets ekonomi (STAR-urvalet) från år 2022 framräknat till år 2024 avseende befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

under 2023.⁴⁹ Det innebär att av det totala antal som fått förmåner utgör tredjelandsmedborgare under sitt första år i Sverige ungefär 0,065 procent.

Det är vidare värt att notera att det inte finns några studier som visar på att det förekommer fler felaktiga utbetalningar till de som är nyanlända i Sverige jämfört med andra grupper.

6.5.8 Sammanfattande bedömning

Utifrån EU-rättens långtgående krav på likabehandling av arbetstagare är det rättsliga utrymmet för att införa särskilda kvalificeringsregler för en utpekad grupp av tredjelandsmedborgare för rätt till arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner begränsat. Svårigheten att avgränsa gruppen gör också att ett sådant regelverk skulle riskera att träffa andra grupper än de som avses med bestämmelserna, vilket i sin tur också skulle riskera att strida mot våra internationella åtaganden.

Även om generella förändringar, som införandet av uppgiftsskyldigheter, karensregler eller en översyn av inkomstbegreppet för sjukpenninggrundande inkomst, troligen skulle kunna minska förekomsten av fusk och missbruk ligger det inte inom kommitténs uppdrag att föreslå något sådant. Med hänsyn till de synpunkter som lämnats på de förslag i den riktningen som redan redovisats är det dessutom tydligt att sådana förändringar har stora administrativa konsekvenser. Därför, även om det vore möjligt att på ett enkelt och tydligt sätt avgränsa den utpekade gruppen tredjelandsmedborgare och om det funnits möjlighet att särbehandla gruppen kan det fortfarande ifrågasättas om det är administrativt försvarbart att införa särskilda inkomst- eller karensregler.

I tillägg kan arbetsbaserade förmåner inte förväntas ha några starka effekter på tilldragning eller drivkrafter att arbeta. Även om det på ett allmänt plan skulle gå att hävda att ett land med hög grundtrygghet kan vara intressant att komma till, är det vanskligt att dra slutsatsen att tillgången just till de arbetsbaserade förmåner, som kräver ett stort mått av egen ansträngning, har stora tilldragningseffekter. Om något kommer arbetsbaserade förmåner

⁴⁹ Försäkringskassan, Socialförsäkringen i siffror 2024, s. 21–27. 448 134 kvinnor tog ut föräldrapenning totalt, varav 7,4 procent endast tog ut ersättningen på grundnivå. 387 475 män tog ut föräldrapenning totalt, varav 1,6 procent endast tog ut ersättningen på grundnivå. 19 351 personer tog ut graviditetspenning.

att dra till sig människor som kommer till Sverige för att arbeta, inklusive högkvalificerad arbetskraft. Det är vidare svårt att se att sådana kvalifikationsregler – som rimligen skulle bestå i en kvalificeringstid då man arbetar utan att få tillgång till de arbetsbaserade förmånerna – skulle öka incitamentet till att komma snabbt i arbete.

Det är även svårt att hitta en modell för kvalificering till de arbetsbaserade förmånerna som stämmer överens med systematiken i dessa förmåner och samtidigt ger den effekt som beskrivs i direktiven. Slutligen kan det ifrågasättas om särskilda kvalificeringsregler för vissa utpekade mindre grupper har någon märkbar effekt på flödet av felaktiga utbetalningar. Vi föreslår därför inte särskilda kvalifikationsregler för de arbetsbaserade förmånerna för nyanlända och icke-medborgare.

6.6 Författningsteknisk lösning

Vårt förslag: Bestämmelserna om kvalificeringsvillkor ska föras in i 5 kap. SFB.

Skälen för vårt förslag

Den svenska socialförsäkringslagstiftningen finns samlad i SFB, medan bestämmelser som genomför bilaterala socialförsäkringsavtal regleras i särskild lag. Ett alternativ vore att lägga de föreslagna bestämmelserna i en särskild lag. Som framgår av den internationella utblicken i avsnitt 6.2.2 tillämpas en liknande lösning i Finland. Vi bedömer dock att denna lösning skulle bryta upp den heltäckande lagstiftning som SFB innebär. Syftet med införandet av SFB var just att göra socialförsäkringen överskådlig och enklare att tillämpa (se prop. 2008/09:200, s. 345 f.). Att lägga ytterligare kvalificeringsvillkor i en särskild lag skulle motverka det syftet.

Ett annan fråga är dock var i SFB de föreslagna reglerna bör placeras. Eftersom kvalificeringsreglerna inte omfattar samtliga förmåner eller ens samtliga bosättningsbaserade förmåner vore ett alternativ att placera dem i anslutning till de specifika förmåner som vi föreslår kvalificeringsregler för. Det förekommer visserligen särskilda villkor för enskilda förmåner som regleras i samband med

de materiella reglerna. Ett exempel på detta är det treåriga kvalificeringsvillkortet för sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning i 35 kap. 3 § SFB. Det villkor vi nu föreslår reglerar emellertid en särskild situation – att man bosätter sig i Sverige – och är gemensam för samtliga de förmåner som vi föreslår ska omfattas. 5 kap. SFB behandlar just de gränsöverskridande situationerna, inklusive när någon ska anses bosatt efter att ha kommit till Sverige. Vi bedömer därför att det är mer lämpligt att hålla både kvalificeringsvillkoren och de bosättningsbaserade förmåner som de ska gälla för samlade i detta kapitel. Situationen att någon bosätter sig i Sverige regleras redan utifrån andra aspekter i de generella bestämmelserna, se 5 kap. 11 § SFB med tillhörande rubrik. Att reglera samma situation på ett antal olika ställen är inte att föredra.

Som framgår av avsnitt 6.4.6. förslår vi att kravet på bosättnings-tid för att uppfylla kvalificeringsvillkoret kan förkortas om man uppfyller vissa inkomstkrav. Vi föreslår att detta inkomstvillkor konstrueras genom kvotdelar av inkomstbasbeloppet. Genom att knyta inkomstkravet till inkomstbasbeloppet kommer inkomstkravet att följa inkomstutvecklingen. Vi har övervägt om det skulle kunna vara lämpligt att reglera nivåerna, till exempel kvotdelarna, i förordning i stället för i lag. Vi har dock stannat vid att föreslå att villkoret, som systematiskt är ett undantag från huvudregeln om krav på fem års bosättning, ska regleras fullständigt i SFB.

7 En modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd

7.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi analysera och ta ställning till på vilket sätt ekonomiskt bistånd ska vara föremål för successiv kvalificering för personer som kommer till Sverige. Utifrån den analysen ska vi föreslå en ny modell för successiv kvalificering. Modellen ska vara förenlig med unionsrätten och andra bindande internationella åtaganden. Den ska dock inte vara mer generös än vad dessa åtaganden kräver.

Utgångspunkten för analysen ska vara att kvalificering till ekonomiskt bistånd sker automatiskt för dem som blir medborgare i Sverige. Andra sätt att kvalificera sig som nämns i direktiven är eget arbete samt permanent och laglig bosättning i Sverige.

Den modell som tas fram ska bidra till att minska tilldragningsfaktorer som kan knytas till ekonomiskt bistånd. Den ska också öka incitamenten för arbete. En översikt av relevant forskning i dessa avseenden finns i kapitel 4. Modellen ska vidare vara rättssäker och förutsebar, ha hög legitimitet och vara förenlig med förvaltningsrättsliga principer. Den ska också vara möjlig att tillämpa och administrera på ett effektivt och rättssäkert sätt.

I avsnitt 7.2 beskrivs gällande rätt och därefter följer en internationell utblick i avsnitt 7.3. Hur gruppen som ska träffas av kvalifikationsvillkor lämpligen kan identifieras beskriver vi i avsnitt 7.4.2. Därefter kommer vi i avsnitt 7.4.3 att presentera den modell för kvalificering som vi föreslår och gå igenom de grupper som kommer att omfattas av kvalificeringen. Avslutningsvis belyser vi vissa praktiska frågor i avsnitten 7.5 och 7.6.

7.2 Gällande rätt

7.2.1 Rätt till bistånd

Rätten till ekonomiskt bistånd finns reglerat i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I SoL finns de grundläggande bestämmelserna om socialtjänstens verksamhet. SoL har konstruerats som en målinriktad ramlag. Denna konstruktion ger kommunerna en stor frihet att utföra verksamheten utifrån skiftande och lokala förutsättningar.

Socialtjänsten har två uppdrag vad avser ekonomiskt bistånd. Huvuduppgiften eller målet är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd det vill säga hjälp till självförsörjning. I väntan på att detta blir möjligt har den enskilde under vissa förutsättningar och efter en individuell behovsprövning rätt till ekonomiskt bistånd det vill säga hjälp med försörjningen.¹

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

I bestämmelsen betonas den enskildes eget ansvar för att tillgodose sina behov. I detta ligger bland annat att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds för att klara sin egen försörjning (prop. 2000/01:80 s. 93 f.).

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har enligt 4 kap. 1 § andra stycket SoL, rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd ska delta i vissa insatser, som syftar till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv, jämför 4 kap. 4 § SoL. Av 4 kap. 5 § SoL följer att om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i sådana insatser eller uteblir från desamma kan försörjningsstöd vägras eller sättas ned.

¹ Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen, 2021, s. 22.

I uttrycket att den enskilde inte ska kunna få sina behov tillgodosedda på annat sätt ligger vidare att han eller hon måste använda sig av egna ekonomiska tillgångar först, innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Är personen berättigad till andra socialförsäkringsförmåner eller andra ersättningar måste de också sökas i första hand.²

Enligt 4 kap. 1 § SoL kan en person alltså få bistånd för försörjningsstöd och för sin livsföring i övrigt.

Vilka kostnadsposter som ingår i försörjningsstödet framgår av 4 kap. 3 § SoL. Det är skäligena kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dags-tidning och telefon, vilka beräknas enligt en riksnorm. Om det finns särskilda skäl kan sådana kostnader beräknas till en högre eller lägre nivå. Vidare omfattar försörjningsstödet skäligena kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Med begreppet livsföring i övrigt avses alla de olika behov som en enskild kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå men som inte omfattas av försörjningsstödet. Begreppet omfattar en lång rad olika behov av stöd och hjälp, service, behandling, vård och omsorg. Det kan även vara kostnader för till exempel tandvård, glasögon, möbler, husgeråd och vinterkläder. Ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt utgår från en behovsprövning i det enskilda fallet (prop. 1979/80:1 s. 202 och prop. 2000/01:80 s. 90 ff.)

Biståndet ska enligt 4 kap. 1 § fjärde stycket SoL utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. I förarbetena belyses att det ekonomiska biståndet inte bara syftar till att avhjälpa det aktuella behovet av försörjning utan även till att underlätta för den enskilde att kunna försörja sig i framtiden (prop. 2012/13:94 s. 19).

7.2.2 Prövningen av rätten till bistånd

Hur prövningen ska gå till vid en ansökan om ekonomiskt bistånd är inte fullständigt författningsreglerat. Socialstyrelsen ger ut allmänna råd och vägledning för socialtjänsternas handläggning av ekonomiskt bistånd.³ Kommunerna har också egna rutiner och riktlinjer.

² Jämför AR till SOSFS 2013:1.

³ Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd och Ekonomisk handbok – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2021.

Översiktligt gäller att när en person ansöker om försörjningsstöd görs en bedömning av hushållets totala inkomster, utgifter och andra faktorer som kan påverka behovet av ekonomiskt bistånd. Makars inkomster bör räknas som gemensamma vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Detsamma bör gälla för registrerade partners inkomster. I regel bör detta även gälla för dem som lever i sådana samboförhållanden som avses i sambolagen (2003:376). Syskon, vänner eller andra som delar bostad och som inte lever under äktenskapsliknande förhållanden har ingen skyldighet att försörja varandra. De kan därför inte jämföras med makar, registrerade partner eller sambor vid prövningen av ekonomiskt bistånd. Däremot kan en hushållsgemenskap med en eller flera personer påverka försörjningsstödet nivå.⁴

Vid en ansökan om ekonomiskt bistånd utreds om den enskilde kan tillgodose sina behov genom egna inkomster, till exempel av arbete, eller om behovet kan tillgodoses på något annat sätt. Om den enskilde genom socialförsäkringsförmåner och andra ersättningar helt eller delvis kan tillgodose sitt behov, bör han eller hon först ansöka om dessa. Sådana förmåner och ersättningar kan vara till exempel bostadsbidrag, underhållsstöd, sjukpenning, föräldrapenning, äldre-försörjningsstöd, aktivitetsstöd och sjuk- eller aktivitetsersättning.⁵

En person eller ett hushåll kan, i särskilda fall, ha vissa inkomster som inte ska beaktas vid behovsbedömningen enligt 4 kap. 1 a och 1 b §§ SoL. Det gäller inkomster förvärvade av barn som bor hemma och hemmavarande skolungdomar som är under 21 år samt en inkomstandel som för en tid kan avräknas på grund av så kallad jobbstimulans.

7.2.3 Kommunens yttersta ansvar

Principen om kommunens yttersta ansvar regleras i 2 kap. 1 § SoL, som innebär att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

⁴ Ekonomisk handbok – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2021, s. 153 f.

⁵ Ekonomisk handbok – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2021, s. 146 ff.

Frågan om vad kommunens yttersta ansvar innebär är inte författningsreglerad och tillämpningen i olika kommuner är inte tydligt kartlagd. Principen innebär emellertid bland annat att enskilda kan ha rätt till bistånd för att förhindra en akut nödsituation. Bistånd i akuta nödsituationer kan beviljas med stöd av både 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 § SoL.

Vad som är en akut nödsituation är inte fastställt i lag, men av förarbeten framgår att det framför allt avser sådana situationer som uppstår oväntat och oförutsett (prop. 2010/11:49 s. 37). Det är inte heller reglerat i lag vad ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation ska bestå av. Avgörande är hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet. Det kan till exempel handla om akuta vård- och stödinsatser, hjälp att arrangera en hemresa, bistånd i form av pengar till mat och husrum fram till avresan eller ett tillfälligt boende för någon som utsatts för hot (prop. 2010/11:49 s. 37).

I avsnitt 7.2.5 redogör vi för ansvarsfördelning mellan olika kommuner och andra huvudmän. Principen om kommunens yttersta ansvar omfattar emellertid alltid en skyldighet för vistelsekommunen – det vill säga den kommun som en person vistas i oavsett vilken kommun som är hans eller hennes bosättningskommun – att vidta insatser vid akuta nödsituationer. Den enskilde ska alltid kunna garanteras omedelbar hjälp oavsett vilken kommun han eller hon befinner sig i när hjälpbehovet inträder (prop. 2010/11:49 s. 36).

Personer som inte har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt kan också ha rätt till bistånd i en akut nödsituation (se prop. 2010/11:49 s. 35, RÅ 1995 ref. 70, HFD 2014 ref. 37 och HFD 2018 ref. 39).

7.2.4 Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § SoL

Socialnämnden får enligt 4 kap. 2 § SoL ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl för det. Det kan avse sådana kostnader som går utöver de mest grundläggande behoven (prop. 1996/97:124 s. 90).

Bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL är inte utformat som en rättighet för den enskilde, utan som en möjlighet för kommunen (prop. 2000/01:80 s. 87). Socialnämnden ska pröva en ansökan om bistånd i förhållande till 4 kap. 1 § SoL i första hand. Om nämnden finner att den enskilde inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan nämnden bevilja

bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL. En socialnämnd kan alltså inte fritt välja att behandla en ansökan enligt 4 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § SoL (JO 2003/04:JO1 s. 236 och JO 2010/11:JO1 s. 363 ff.). Den enskilde har således *rätt* till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, om förutsättningarna därför är uppfyllda, medan bistånd *får* ges med stöd av 4 kap. 2 § SoL. Är förutsättningarna för bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL inte uppfyllda kan socialnämnden med andra ord välja att ge bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL ändå. Det kan handla om situationer där det konstaterats att det inte finns någon rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, exempelvis för en person som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. En person som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär (1 § andra stycket LMA) men skulle kunna få bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL (jämför HFD 2017 ref. 33).

Beslut som fattats med stöd av 4 kap. 2 § SoL kan inte överklagas annat än genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:275).

7.2.5 Vilken kommun är ansvarig?

Huvudregeln är att det är den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för stöd och hjälp inom socialtjänstens område (2 a kap. 1 § SoL). Vistelsekommunen är den kommun där den enskilde vistas när det aktuella behovet uppstår och den enskilde ansöker om en insats. Var behovet ursprungligen har uppstått saknar betydelse (prop. 2010/11:49 s. 85).

Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 § SoL). Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver (2 a kap. 3 § SoL). Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt (första punkten) eller en annan kommun som den enskilde har sin starkaste anknytning till (andra punkten). Om den enskilde saknar stadigvarande bostad är det den kommun till vilket han eller hon har sin starkaste anknytning till som är att anses som bosättningskommun (tredje punkten). Den kommun som den enskilde är stadigvarande bosatt i är i de allra

flesta fall där han eller hon borde vara folkbokförd (prop. 2010/11:49 s. 86).

I bedömningen av var någon är stadigvarande bosatt eller har sin starkaste anknytning kan ledning hämtas från praxis i anslutning till reglerna i folkbokföringslagen (1991:481), FOL, om var en person borde vara folkbokförd (prop. 2010/11:49 s. 40 och 86). Vid skyddad folkbokföring, tidigare kvarskrivning, gäller det faktiska boendet (jämför 16 § FOL och prop. 2010/11:49 s. 40). Det kan också vara så att ansvaret vilar på den kommun som beslutat om placering i en annan kommun med mera (2 a kap. 4 § SoL) eller på den kommun där den enskilde är folkbokförd om personen exempelvis tas om hand av kriminalvården (2 a kap. 5 § SoL).

7.2.6 Särskilt om vissa utländska medborgare

Utländska medborgare

Kommunens yttersta ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver omfattar alla som vistas i kommunen. Detta gäller även utländska medborgare.

Utgångspunkten är alltså att en enskild som har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har en rätt till ekonomiskt bistånd på samma villkor som svenska medborgare. En utlänning som inte har sitt egentliga bo och hemvist i Sverige, utan vars vistelse snarare har karaktären av besök, anses dock enligt praxis bara ha rätt till bistånd i akuta nödsituationer (RÅ 1995 ref. 70).

En utlänning som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har som huvudregel endast rätt till ekonomiskt bistånd för att täcka akuta nödsituationer (se HFD 2018 ref. 39). I rättspraxis finns emellertid exempel på fall där omständigheterna har varit sådana att rätten till ekonomiskt bistånd inte har kunnat begränsas till akuta nödsituationer (HFD 2018 ref. 39 och HFD 2014 ref. 37).

Utländska medborgare som omfattas av LMA

Den som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär eller bostadskostnader (1 § andra stycket LMA). Förmåner av motsvarande karaktär om-

fattar sådant ekonomiskt bistånd som ges enligt 4 kap. 1 § SoL (prop. 1993/94:94 s. 100). Andra former av bistånd utöver ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan gälla för den som omfattas av LMA (prop. 1993/94:94 s. 94).

Personkretsen för LMA omfattar bland annat dem som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller alternativt skyddsbehövande (asylsökande), samt utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas i landet medan ansökan prövas (1 § första stycket första och andra punkten LMA).

I LMA finns också bestämmelser om undantag från den personkrets som omfattas av lagen (1 a § LMA). Personer som omfattas av undantagen kan alltså ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte bor på ett asylboende omfattas inte av LMA, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd (1 a § första stycket LMA).

Utlänningar som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater omfattas av LMA endast om det finns synnerliga skäl för det (1 a § andra stycket LMA).

Asylsökande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt enligt LMA har upphört omfattas inte av LMA om de ansöker om fortsatt tillstånd på samma grund. Samma sak gäller om ansökan avser ett nytt tillstånd med stöd av bestämmelserna i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd på gymnasial nivå⁶ och ansökan har kommit in innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla (1 a § tredje stycket LMA).

Inte heller omfattas utlänningar som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat tillstånd enligt 5 kap. 15 och 15 b §§ utlänningslagen, UtlL (1 a § fjärde stycket LMA). Sistnämnda fall handlar dels om tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av brottsundersökningar, dels om tidsbegränsade uppehållstillstånd för utlänningar som är föremål för särskilt personsäkerhetsärende enligt 2 a § polislagen (1984:387).

En utlänning som tidigare fått avslag på sin asylansökan och vars utvisningsbeslut upphört att gälla omfattas inte längre av personkretsen för LMA (HFD 2020 ref. 60). Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt

⁶ Lagen upphörde att gälla den 20 januari 2025 genom lag (2019:482), men övergångsbestämmelser finns.

till bistånd enligt LMA (12 § LMA). Detta innebär dock inte i sig att den som håller sig undan upphör att omfattas av personkretsen för LMA (HFD 2013 ref. 83). Av denna anledning finns inte heller rätt till försörjningsstöd inte ens i form av akut nödbistånd med stöd 4 kap. 3 § andra stycket SoL (HFD 2017 ref. 33).

Rätt till bistånd enligt LMA (se 1 § LMA) upphör som huvudregel när uppehållstillstånd ges (11 § första stycket 1 LMA). Utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt LMA även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte har anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun (8 § andra stycket LMA). Utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd (8 § tredje stycket LMA). Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att en utlänning som vistas på förläggning och som enligt bosättningslagen inte kan anvisas till en kommun har rätt till bistånd enligt LMA, enligt 8 § andra stycket LMA, även efter det att uppehållstillstånd har beviljats.

Personer som omfattas av massflyktsdirektivet

LMA omfattar även utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtL, under förutsättning att de inte är folkbokförda (1 § första stycket andra punkten LMA).

Personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt EU:s massflyktsdirektiv och inte har folkbokförts i landet har rätt till bistånd enligt LMA även om uppehållstillstånd har beviljats (11 § första stycket 2 LMA).

Som nämnts i avsnitt 5.2.5 är utgångspunkten att en person som beviljats tillfälligt skydd inte ska folkbokföras i Sverige om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år (se 4 § andra stycket folkbokföringslagen).

Den 1 november 2024 trädde lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall i kraft. Enligt den lagen ska den med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtL

inte folkbokföras under de första tolv månaderna av uppehållstillståndens sammanlagda giltighetstid. Därefter ska utlänningen folkbokföras om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under ytterligare minst sex månader (2 och 5 §§). Det finns också en särreglering för barn som innebär att barnet får folkbokföras om modern eller vårdnadshavaren folkbokförs (6 §).

Det noteras i förarbetena till lagen att ett stort antal förmåner är kopplade till folkbokföringen och att detta innebär att de som omfattas av lagen kommer att kunna söka stöd enligt SoL, eftersom de när de är folkbokförda inte omfattas av LMA (prop. 2023/24:151 s. 41). I 7 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, finns också en uttrycklig bestämmelse om att personer med tillfälligt skydd inte har rätt till insatser enligt den lagen. Eftersom utgångspunkten är att skydd enligt massflyktsdirektivet ska vara av tillfällig natur ansåg regeringen att det var tillräckligt att eventuella stödinsatser för den aktuella gruppen kunde ges enligt SoL (prop. 2023/24:151 s. 41).

7.2.7 Pågående lagstiftningsarbete

Som nämnt i avsnitt 3.4 är en allmän utgångspunkt för vårt arbete att vi förhåller oss till gällande rätt. Våra överväganden och förslag utgår således ifrån gällande SoL även om det tagits fram förslag till förändringar. Det är dock värt att redan här framhålla att flera av de lagstiftningsarbeten som pågår kan ha påverkan på de förslag vi lägger fram. Det gäller främst att regeringen lagt fram förslag om en ny socialtjänstlag (proposition 2024/25:89, En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter). Den nya socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet har vidare lagt fram förslag om relativt omfattande förändringar av försörjningsstödet (SOU 2025:15).

Socialdepartementet har lagt förslag om att ett aktivitetskrav för vuxna män och kvinnor som uppbär försörjningsstöd ska införas (Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet, Ds 2024:29).

7.3 Internationell utblick

I vårt uppdrag ingår att göra en internationell jämförelse och identifiera exempel på hur system för ekonomiskt bistånd ser ut i andra länder. I detta avsnitt redovisas därför de strukturer som vissa andra länder har valt för förmåner som motsvarar svenskt ekonomiskt bistånd. Syftet med genomlysningen är att identifiera möjliga alternativ för att bevilja socialt stöd till så kallade nyanlända. I slutet av detta avsnitt gör vi en sammanfattande analys med fokus på det som är relevant för vår utredning, med fokus på krav på vistelsetid och medborgarskap. Övriga villkor för att beviljas stöd eller nivån på stödet redogör vi bara för om det är relevant i sammanhanget.

7.3.1 De nordiska länderna

Norge och Finland

De norska och finska systemen (*sosial støtte/utkomststöd*) är konstruerade relativt lika det svenska. Socialt stöd lämnas till personer som vistas i kommunen, utan medborgarskapskrav. I den norska lagstiftningen finns ett uttryckligt krav på att vistelsen måste vara laglig. I Finland kan den som bor eller vistas stadigvarande i Finland få utkomststöd. Även en person som bara vistas tillfälligt i landet har rätt att i brådskande situationer få nödvändigt ekonomiskt stöd, till exempel för livsmedel och nödvändiga receptbelagda läkemedel. Den del av stödet som kallas grunddel kan sänkas för bland annat en invandrare som inte deltar i lagstadgade integrationsfrämjande åtgärder.

Danmark

Den danska lagstiftningen är medborgarskapsneutral, men kräver en bosättningsperiod i Danmark om nio av de senaste tio åren för att berättiga till bistånd (*kontanthjelp*). Bosättningskravet gäller inte för unionsmedborgare i den mån personen i fråga är berättigad till ekonomiskt stöd enligt unionsrätten.

Personer som inte uppfyller bosättningsvillkoret kan få andra former av socialt stöd (*selvforsørgelsesydelse, hjemrejseydelse* eller *overgangsydelse*), vilka ges på lägre nivåer. Tidigare kallades dessa bidrag för

integrationsbidrag. Även danska medborgare som inte uppfyller bösättningskravet för *kontanthjelp* är hänvisade till dessa förmåner.

En danskbonus kan utgå under totalt sex månader för personer som uppfyller ett språkrav.

Ett krav på att ha arbetat ett visst antal timmar inom en treårsperiod uppställs oavsett bösättningstid. Om arbetsvillkoret inte uppfylls sätts ersättningen ner för personer som har fått stöd i mer än tolv månader under en treårsperiod och under de senaste tolv kalendermånaderna inte uppfyller ett arbetsvillkor. Stödet sätts ner med 561 DKK alternativt 1125 DKK beroende på hjälpbehovet. För personer som är gifta kan stödet sättas ner helt. Den som inte är dansk medborgare och som får något ekonomiskt stöd enligt ovan i mer än sex månader kan bli utvisad eller hemsänd.

7.3.2 De tyskspråkiga länderna

Tyskland

Så kallat *Lebensunterhalt* kan ges till den som stadigvarande vistas i Tyskland och utgör en del av det sociala stödet (*Sozialhilfe*). Det finns särskild reglering för utlänningar. Som huvudregel kan även utländska medborgare som stadigvarande vistas i Tyskland beviljas socialt stöd. Undantag görs dock för utlänningar som rest in i landet i syfte att få socialt bistånd eller vars uppehållsrätt endast följer av att de söker arbete, studerar eller har korttidstillstånd som forskare. Dessa har inte rätt till socialt bistånd. Detsamma gäller för deras familjemedlemmar. Personer som nekas ekonomiskt bistånd på denna grund ska under en begränsad tid beviljas ett ”övergångsbidrag” (*Überbrückungsleistung*) i avvaktan på att de lämnar landet. Detta bidrag avser bland annat bidrag till mat, hygienartiklar, bostad/värme och akut sjukvård.

Den tyska lagstiftningen är enligt EU-domstolen förenlig med unionsrätten, åtminstone vad gäller tillämpningen på unionsmedborgare (dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, samt Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597). Personer som har beviljats internationellt skydd, både flyktingar och sekundärt skyddsbehövande, får bistånd på samma nivå som tyska medborgare.

Österrike

Socialt stöd (*Sozialhilfe*) beviljas österrikiska medborgare, om inte unionsrätten kräver annat. Unionsmedborgare är berättigade till stöd om de är arbetstagare eller har varit bosatta i Österrike i mer än fem år (permanent uppehållsrätt). Tredjelandsmedborgare är berättigade till stöd endast om de har varit lagligen bosatta i Österrike i minst fem år (status som varaktigt bosatt), eller om de har fått flyktingstatus. Personer som har beviljats internationellt skydd som sekundärt skyddsbehövande är berättigade till ett grundskydd (enligt nyligen beslutade regler). Grundskyddet får inte överstiga den ersättning som dessa personer har fått under tiden då deras asylansökan behandlades.

7.3.3 Beneluxländerna

Luxemburg

Socialt stöd, uppdelat i inkomst för social inkludering och levnadsomkostnader, liksom annat socialt stöd, såsom äldreomsorg, beviljas till luxemburgiska medborgare som är bosatta i Luxemburg. Andra EU- och EES-medborgare och schweiziska medborgare nekas förmånen under de tre första månaderna av vistelsetiden och om de är jobbsökande som har kommit till Luxemburg i syfte att söka jobb. Tredjelandsmedborgare beviljas socialt stöd förutsatt att de har varit bosatta i Luxemburg i minst fem år under en tjugofemårsperiod eller har status som varaktigt bosatta. Femårsregeln gäller inte för statslösa och personer som har beviljats internationellt skydd. Femårsregeln gäller för det bistånd som kallas inkomst för social inkludering. Denna förmån beviljas som huvudregel endast för personer över 25 år. För den förmån som benämns levnadsomkostnader gäller i stället att sökanden ska ha bott i Luxemburg i minst 12 månader innan ansökningstillfället.

Belgien

Socialt stöd kan ges till den som är bosatt i Belgien och har en laglig rätt att vistas där. Personer som detta avser är belgiska medborgare, utlänningar som är folkbokförda i Belgien, personer med flykting-

status eller som har beviljats internationellt skydd som alternativt skyddsbehövande samt statslösa personer, samt EU- och EES-medborgare (inklusive deras familjemedlemmar) med uppehållsrätt, dock inte de tre första månaderna av vistelsetiden. Den som inte har en laglig rätt att vistas i Belgien är endast berättigad till nödvändig/akut sjukvård.

Nederländerna

I Nederländerna krävs laglig vistelse för att kunna få socialt stöd som motsvarar ekonomiskt bistånd. Stödet bestäms utifrån fasta tariffer, som varierar beroende på ålder och personer i hushållet. I övrigt är lagstiftningen medborgarskapsneutral.

7.3.4 Medelhavsländer

Frankrike

Socialt stöd kan ges till franska medborgare, EU- och EES-medborgare samt till schweiziska medborgare. Tredjelandsmedborgare ska som huvudregel ha bott i Frankrike i minst fem år för att vara berättigade till ekonomiskt bistånd. Den som har beviljats internationellt skydd kvalificerar sig direkt.

Spanien

Socialt stöd beviljas den som lagligen vistas i Spanien och har bott där minst ett år innan ansökan. Ettårskravet gäller inte för barn i berörd familjekonstellation, personer som är offer för trafficking eller sexuell exploatering och inte heller för kvinnor som är offer för relationsrelaterat våld. Enligt OECD tillämpas inte ettårskravet på spanska medborgare. Däremot kan ett särskilt behovsprövat bistånd utbetalas för spanska medborgare som bor utomlands eller som flyttar tillbaka till Spanien.

Italien

Socialt stöd beviljas italienska medborgare som är bosatta i Italien. Utländska medborgare måste ha uppehållsrätt, uppehållstillstånd eller status som varaktigt bosatt och ska ha bott i Italien i minst fem år, varav minst två år kontinuerligt. Det förefaller som att femårskravet även gäller för italienska medborgare, åtminstone i teorin.

Slovenien

Slovenien beviljar socialt stöd till slovenska medborgare och utländska medborgare som har permanent rätt att uppehålla sig i Slovenien, förutsatt att personen är permanent bosatt där. Personer som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar samt andra personer som beviljats uppehållstillstånd till följd av ett internationellt åtagande kan också beviljas bistånd, trots att uppehållstillståndet är tidsbegränsat.

Kroatien

Kroatien beviljar socialt stöd till kroatiska medborgare som är permanent bosatta i Kroatien, personer som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar, personer som har beviljats tillfälligt skydd, samt personer som är offer för trafficking.

7.3.5 Baltstaterna och östra Europa

Estland

I Estland kan behovsprövat socialt stöd beviljas till personer som är bosatta i Estland. Utländska medborgare kan få stödet om de har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Det är tillräckligt att det handlar om en tidsbegränsad rätt att vistas i landet.

Lettland

I Lettland kan socialt stöd beviljas till följande personer som är permanent bosatta i Lettland: lettiska medborgare, EU- och EES-medborgare med uppehållsrätt efter tre månader, tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd eller status som varaktigt bosatt, tredjelandsmedborgare som har beviljats internationellt skydd samt familjemedlemmar till någon av dessa grupper.

Litauen

I Litauen kan socialt stöd beviljas den som är folkbokförd i Litauen och är litauisk medborgare, EU- och EES-medborgare (inklusive familjemedlemmar), har status som varaktigt bosatt, har beviljats internationellt skydd, har beviljats tillfälligt skydd eller är medborgare i Japan, Australien, Nya Zeeland, USA, Kanada, Sydkorea eller Storbritannien.

Polen, Tjeckien och Slovakien

I Polen, Tjeckien och Slovakien ställs endast krav på bosättning för att bevilja socialt stöd. I Slovakien definieras lägstanivån för ”skälig levnadsnivå”/”värdigt liv” eller liknande bestå av ett varmt mål mat om dagen, kläder och husrum.

7.3.6 De brittiska öarna

Irland

I Irland ställs det krav på laglig vistelse för att bevilja socialt stöd. Därtill ska den sökande vara varaktigt bosatt i Irland (*habitually residing*) för att ha rätt till stöd. Begreppet *habitually residing* definieras inte i irländsk lag, men innebär att personen i fråga ska ha tillräckligt nära anknytning till Irland. En prövning görs utifrån de aktuella omständigheter som gäller för sökanden. Bland annat vägs det in hur länge en person har bott i Irland och hur länge personen har för avsikt att bo där. EU- och EES-medborgare som är arbetstagare är undantagna från denna prövning. Testet ska även göras på

återvändande irländska medborgare med hänvisning till att unionsrätten kräver detta.

Storbritannien

Socialt stöd i form av *universal credit* kan efter behovsprövning beviljas personer i arbetsför ålder som bor i Storbritannien. Lagstiftningen är medborgarskapsneutral.

7.3.7 Sammanfattning

De allra flesta länder vi beskrivit har en medborgarskapsneutral lagstiftning vad gäller tillgången till socialt stöd. Ett vanligt förekommande kriterium är däremot att en person ska vistas lagligen i landet för att vara berättigad till stöd. Flera länder har även infört krav på att en person ska ha bott ett visst antal år i landet för att kunna få stöd på den högsta nivån, inte sällan ett femårskrav. Det varierar om kravet på en viss tids bosättning är riktat mot utländska medborgare eller om även landets egna medborgare omfattas.

Som redovisats i avsnitt 5.3.3 uppställer skyddsgrundsförordningen ett krav på likabehandling vad gäller flyktingar men ger ett visst utrymme att ge subsidiärt skyddsbehövande socialt stöd på en annan nivå. Nästan alla länder som vi har tittat på verkar emellertid behandla subsidiärt skyddsbehövande på samma sätt som flyktingar, det vill säga att de likabehandlas fullt ut med landets egna medborgare. Österrike är det enda land som vi har identifierat som har gjort en ansats att ge en lägre nivå för sekundärt skyddsbehövande. Frågan om dessa reglers förenlighet med skyddsgrundsförordningen återstår för EU-domstolen att pröva.

De allra flesta länder som begränsar kretsen av personer som har rätt till socialt stöd beviljar någon form av insats på en lägre nivå för den som inte är berättigad till sådant stöd.

7.4 Förslaget till kvalificeringsregel

7.4.1 Inledande utgångspunkter

Vårt uppdrag är att för vissa utpekade grupper föreslå kvalificeringsregler som berör två centrala delar i välfärdssystemet, förmåner enligt socialförsäkringsbalken respektive ekonomiskt bistånd enligt SoL. Den lösning vi valt för socialförsäkringsförmånerna innebär en väntetid – ett krav på bosättningstid – på fem år, vilken under vissa förutsättningar kan förkortas, se avsnitt 6.4.5 och 6.4.6. Sådana kvalificeringsregler för socialförsäkringsförmåner är i och för sig inte någon nyhet utan har funnits tidigare, exempelvis för garantipension. De tidigare kraven på väntetid har dock gällt generellt och inte bara i en viss situation, vilket vi nu föreslår.

För rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL ställs också upp ett antal villkor, men ett villkor som skulle innebära ett krav på väntetid – för att på så sätt uppnå ett krav på starkare anknytning till det svenska samhället – skulle vara en nyhet i svensk lagstiftning. Samtidigt är våra direktiv tydliga i den delen; för att få rätt till bistånd ska det krävas en starkare anknytning till det svenska samhället än vad som för närvarande är fallet.

En utgångspunkt för utformningen av kvalificeringsreglerna för rätten till bistånd är att de måste fungera väl tillsammans med de kvalificeringsregler som vi föreslår för socialförsäkringsförmånerna. Vissa av dessa förmåner – exempelvis barnbidrag och bostadsbidrag – har ett nära samband med, och fungerar ofta som en ”bottenplatta” för familjer som får, försörjningsstöd. Om kvalificeringsreglerna inte är överensstämmande förlorar kvalificeringsreglerna för socialförsäkringen i många fall sin effekt. Det innebär – med hänsyn till de förslag vi presenterat i kapitel 6 – att det behöver införas kvalificeringsregler som innefattar en kvalificeringstid för ekonomiskt bistånd enligt SoL.

En annan utgångspunkt är att Sverige enligt internationella åtaganden har en skyldighet att ta emot och pröva ansökningar från personer som kommer hit och ansöker om skydd. Dessa omfattas av den särskilda reglering för mottagande som följer av LMA, se avsnitt 10.4.1. Enligt internationella åtaganden är Sverige också skyldigt att likabehandla sådana personer som har kommit hit och fått uppehållstillstånd på grund av vissa skyddsskäl med svenska medborgare, se vidare i avsnitt 5.3.3. För övriga personer som kommit hit och

sökt skydd finns inte samma krav på likabehandling. Det innebär att om personerna ingår i de grupper som enligt våra direktiv ska omfattas av kvalificeringsregler för bistånd så ska sådana regler få genomslag även om de inledningsvis har fått ta del av de förmåner som följer av mottagandesystemet. De ska således likabehandlas med andra personer inom samma grupp som kommer till Sverige av andra skäl än för att söka skydd.

Vi ska i vårt uppdrag förhålla oss till nu gällande lagstiftning och inte beakta de förslag till en ny socialtjänstlag eller de övriga förslag till förändringar i biståndssystemet som presenterats. Det innebär vissa svårigheter att inarbeta kvalificeringsregler i nuvarande lagstiftning, särskilt i förhållande till hur bistandsreglerna är uppdelade och till kommunernas yttersta ansvar, se vidare avsnitt 7.4.3. Denna problematik bör beaktas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

7.4.2 Rätt till ekonomiskt bistånd för svenska medborgare och de som ska likabehandlas med svenska medborgare

Vårt förslag: Endast den som är svensk medborgare ska ha rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt.

Följande personer ska behandlas lika med svenska medborgare:

1. den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och som har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare,
2. den som har permanent uppehållsrätt,
3. den som har beviljats internationellt skydd,
4. den som har beviljats ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, och
5. den som har ställning som varaktigt bosatt.

Det som föreskrivs om personer som avses i första stycket p. 1–4 gäller även deras familjemedlemmar.

Vår bedömning: Nordiska medborgares rätt till likabehandling framgår redan av svensk lag.

Skälen för vårt förslag

Den avsedda gruppen: "nyanlända" och "icke-medborgare"

Enligt våra direktiv ska vi föreslå en ny modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det första frågan som vi måste ta ställning till är vilka personer som ska träffas av den nya kvalificeringsmodellen. I direktiven pekas två grupper ut som ska omfattas. Den första är personer som kommer till Sverige som nyanlända. Den andra är icke-medborgare som redan bor i Sverige.

Begreppen "nyanlända" och "icke-medborgare" används inte i nuläget i SoL. I avsnitt 6.4.4 redogjorde vi för vår bedömning att begreppen "nyanlända" och "icke-medborgare" inte är de begrepp som bäst lämpar sig för att definiera den tilltänkta personkretsen för kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner. Detsamma gäller i allt väsentligt även för ekonomiskt bistånd. Det finns ingen enhetlig användning av begreppen. Inte heller finns det någon språklig eller rättslig enhetlighet kring deras innebörd. En kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd som bygger på de begreppen är därför inte ändamålsenlig.

Frågan är då hur gruppen som är tänkt att träffas av kvalificeringsmodellen för ekonomiskt bistånd kan definieras. För att regleringen ska uppfylla generella rättssäkerhetskrav krävs det att gruppen klart och tydligt kan identifieras, jämför avsnitt 5.6.2.

Svenskt medborgarskap som kvalificeringsgrund

En utgångspunkt för vår analys om kvalificering till ekonomiskt bistånd ska enligt direktiven vara att kvalificering sker automatiskt för dem som blir medborgare, förutsatt att ett sådant krav är förenligt med unionsrättsliga och internationella förpliktelser. Socialtjänsten, inbegripet rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, har aldrig tidigare varit kopplad till svenskt medborgarskap. I stället har socialtjänsten haft ansvar för dem som varit bosatta eller till och med endast vistas i kommunen. Att även icke svenska medborgare har omfattats av det ansvaret har varit självklart. Att införa ett krav på medborgarskap i SoL skulle således vara något nytt.

Även om ett krav på medborgarskap inte funnits tidigare i den svenska lagstiftningen framgår av den internationella utblicken att

det förekommer i en del andra länder, se avsnitt 7.3. Som vi redogjort för i avsnitt 5.6.3 är det vår bedömning att det är förenligt med Sveriges internationella åtaganden och överordnad nationell lagstiftning att använda svenskt medborgarskap som rättslig kvalificeringsgrund för ekonomiskt bistånd. Varken regeringsformen eller annan svensk grundlag hindrar alltså en sådan reglering. Inte heller finns det något i unionsrätten eller andra bindande internationella åtaganden som utgör ett direkt hinder mot att vi i svensk rätt uppställer ett krav på svenskt medborgarskap för att ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL. Unionsrätten innehåller emellertid en princip om likabehandling. För att ett krav på svenskt medborgarskap för rätt till ekonomiskt bistånd ska vara förenligt med unionsrätten måste vissa grupper likabehandlas med svenska medborgare. De grupper som måste likabehandlas kan enligt vår bedömning avgränsas och definieras på ett klart och tydligt sätt. Till skillnad från hur situationen ser ut för socialförsäkringsförmånerna går det alltså att skilja ut de grupper som behöver likabehandlas på ett sätt som är såväl praktiskt och administrativt som rättsligt genomförbart. Det går därför att konstruera ett kvalificeringsvillkor med den utgångspunkt som direktiven eftersträvar, att svenska medborgare ska ha rätt till ekonomiskt bistånd. I nästa avsnitt presenterar vi vilka grupper som måste likabehandlas, och på vilka rättsliga grunder.

Enligt våra direktiv ska kvalificeringsmodellen inte vara mer generös än vad som rättsligt krävs. Utifrån den förutsättningen är det naturligt att stanna vid en kvalificeringsmodell som endast inkluderar svenska medborgare och de personkategorier som tveklöst *måste* likabehandlas med svenska medborgare i fråga om rätt till ekonomiskt bistånd. Utöver de grupper som till följd av internationella åtaganden måste likabehandlas finns det dock tre ytterligare grupper som vi bedömer också *bör* likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd. Detta trots att den för dem tillämpliga unionsrättsliga regleringen ger visst utrymme för mindre generösa regler. Det gäller personer med status som alternativt skyddsbehövande, personer med ställning som varaktig bosatt och personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd med stöd av massflyktsdirektivet. Tre grupper som även de kan avgränsas och definieras på ett klart och tydligt sätt. Våra överväganden om varför även dessa grupper bör likabehandlas med svenska med-

borgare kommer efter nästa avsnitt om de grupper som måste likabehandlas.

Personer som måste likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd

Som vi nämnt i det tidigare avsnittet ställer unionsrätten upp krav på att vissa personer måste likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd. De grupperna redogör vi för i det följande.

Personer med uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare som vistas i landet längre tid än tre månader

Den fria rörligheten för arbetstagare är grundläggande inom Europeiska unionen och fastslås i artikel 45 i EUF-fördraget. För att uppnå målet om fri rörlighet förtydligas innebörden av artikel 45 i EUF-fördraget i artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, förordning 492/2011 (jämför skäl 3). Enligt artikel 7 i förordning 492/2011 ska en arbetstagare som är medborgare i ett medlemsland och som arbetar i ett annat medlemsland ha rätt till samma sociala och skattemässiga förmåner som det landets egna medborgare.

Rättigheterna preciseras ytterligare i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, rörlighetsdirektivet.

Anställda och egenföretagare som är unionsmedborgare har en ovillkorlig rätt att uppehålla sig i en mottagande medlemsstat enligt artikel 7.1 a i rörlighetsdirektivet. Dessa personer ska likabehandlas fullt ut med den mottagande medlemsstatens egna medborgare enligt artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet. Det finns dock en möjlighet att göra undantag från likabehandlingen i fråga om socialt bistånd under de tre första månaderna, se vidare nedan. Som framgår av avsnitt 5.3.2 ska dessa personer inte enbart behandlas lika som mottagande med-

lemsstats egna medborgare i motsvarande situation, det vill säga de som har rört sig gränsöverskridande. Likabehandlingen sträcker sig till att personen i fråga ska likställas med – och behandlas på samma sätt som – en person i den mottagande medlemsstaten som inte har använt sig av sin rätt till fri rörlighet.

Det unionsrättsliga arbetstagarbegreppet har vi analyserat i avsnitt 5.3.2. Unionsrätten har inte ett enhetligt begrepp för vem som ska avses som arbetstagare, utan dess innebörd får uttolkas genom praxis. Utöver vad som framgår i avsnitt 5.3.2 kan noteras att när rörlighetsdirektivet har genomförts i UtL har lagstiftaren valt att använda sig av begreppet arbetstagare i stället för anställd. Någon skillnad i sak kan det däremot inte vara fråga om (jämför prop. 2005/06:77 s. 183 f.).

Egenföretagarnas rättigheter grundas i artikel 49 och 50 i EUF-fördraget, vilka stadgar etableringsfrihet på den inre marknaden. Någon unionsrättslig definition av egenföretagare finns inte. I samband med att rörlighetsdirektivet genomfördes i svensk rätt uttalade regeringen att en medborgare i ett EES-land ska på samma villkor som en svensk medborgare kunna starta och driva verksamhet som egen företagare (prop. 2005/06:77 s. 184).

Vidare framgår av artikel 7.3 i rörlighetsdirektivet att en person som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare under vissa förutsättningar ska behålla sin ställning som sådan. Detta om han eller hon har drabbats av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall, har drabbats av ofrivillig arbetslöshet efter mer än en årsanställning, eller inleder en yrkesutbildning. En person som har blivit ofrivilligt arbetslös efter kortare tid än ett år behåller sin ställning som arbetstagare i sex månader.

En unionsmedborgare som betraktas som arbetstagare eller egenföretagare enligt ovan, eller som drabbats av sådan arbetsoförmåga eller ofrivillig arbetslöshet som nämnts, ska alltså enligt artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet behandlas på samma sätt som svenska medborgare vad gäller tillgången till socialt bistånd. Vi föreslår därför att de ska likabehandlas med svenska medborgare vad avser rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Rätten till likabehandling ska dock gälla först efter tre månaders vistelse i Sverige, se vidare nedan.

Personer med permanent uppehållsrätt

En unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period om fem år i Sverige har permanent uppehållsrätt här, enligt artikel 16.1 i rörlighetsdirektivet. En sådan person har också rätt till likabehandling vad avser socialt bistånd i enlighet med artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet. Vi föreslår därför att även personer med permanent uppehållsrätt i Sverige ska likabehandlas med svenska medborgare vad avser rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Familjemedlemmar till någon av ovanstående

En familjemedlem till unionsmedborgare som är arbetstagare eller egenföretagare har också uppehållsrätt om familjemedlemmen följer med eller ansluter sig till arbetstagaren eller egenföretagaren i Sverige. Familjemedlemmen har då rätt till likabehandling vad avser socialt bistånd. Detta oavsett om familjemedlemmen själv är unionsmedborgare eller är tredjelandsmedborgare, vilket följer av artiklarna 7.1 d, 7.2 och 24.1 i rörlighetsdirektivet.

Har familjemedlemmen under en fortlöpande period om fem år uppehållit sig lagligt i Sverige, har han eller hon permanent uppehållsrätt, oavsett om familjemedlemmen är unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare, enligt artiklarna 16.1 och 16.2 rörlighetsdirektivet. Familjemedlemmen ska därmed likabehandlas avseende rätten till socialt bistånd.

Vi föreslår med anledning av detta att även familjemedlemmar till arbetstagare, egenföretagare och personer med permanent uppehållsrätt i Sverige ska likabehandlas med svenska medborgare vad avser rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Rätten till likabehandling för familjemedlemmar till arbetstagare eller egenföretagare ska dock gälla först efter tre månaders vistelse i Sverige, se vidare nedan.

Det kan noteras att begreppet familjemedlem i rörlighetsdirektivet, och därmed i 3 a kap. UtLL, omfattar en större personkrets än vad som gäller enligt övriga UtLL. Familjemedlemmar kan dessutom, under vissa omständigheter, bibehålla sin uppehållsrätt om anknypningspersonen lämnar Sverige eller om relationen upphör. Så är till exempel fallet om äkta makar som skiljer sig har varit gifta minst

tre år eller om en frånskild maka/make som är tredjelandsmedborgare ska ha vårdnad eller umgängesrätt med gemensamma barn som är bosatta i den aktuella medlemsstaten.

Undantag från krav på likabehandling under de tre första månaderna

Som noterats ovan innebär artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet att Sverige inte är skyldig att bevilja socialt bistånd under en persons första tre månader i landet, oavsett grund för uppehållsrätt. Av den internationella utblicken framgår också att flera andra medlemsstater har använt sig av möjligheten att begränsa rätten till socialt bistånd under de tre första månaderna.

Den modell för kvalificering till bistånd som vi ska föreslå ska inte vara mer generös än vad som krävs på grund av Sveriges åtaganden enligt unionsrätten eller andra internationella åtaganden. Vi föreslår därför att personer med uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare, samt deras familjemedlemmar, ska ha vistats i Sverige i minst tre månader innan de ska likabehandlas med svenska medborgare och således ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Tredjelandsmedborgare med flyktingstatus och deras familjemedlemmar

I internationell rätt finns ett långtgående krav på att personer som beviljats internationellt skydd som flyktingar ska behandlas lika vad gäller tillgången till socialt skydd. Detta krav gäller även inom unionsrätten. Framöver kommer kravet regleras genom skyddsgrundsförordningen, som börjar tillämpas den 1 juli 2026. Skyddsgrundsförordningen har presenterats i avsnitt 5.3.3.

I artikel 31 i skyddsgrundsförordningen slås fast att personer som har beviljats status som flyktingar ska behandlas på samma sätt när det gäller tillgången till socialt stöd som medborgare i den medlemsstat som har beviljat dem internationellt skydd. Socialt stöd definieras som förmåner som beviljas i syfte att säkerställa att de grundläggande behoven tillgodoses för dem som inte förfogar över tillräckliga tillgångar, enligt artikel 3.17.

Det innebär för Sveriges del att nivån på det sociala stödet måste vara samma, såväl till omfång som till nivå, som det som erbjuds

svenska medborgare. Svenska medborgare ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå enligt 4 kap. 1 § SoL. Personer med flyktingstatus i Sverige ska därför tillförsäkras samma nivå av levnadsstandard. Enligt EU-domstolens praxis får det inte heller spela någon roll om uppehållstillståndet är tidsbegränsat eller permanent (dom Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929).

Vi föreslår därför att de personer som har flyktingstatus ska likabehandlas med svenska medborgare vad gäller tillgången till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Rätten till likabehandling omfattar som huvudregel även familjemedlemmar till den som fått flyktingstatus, även om familjemedlemmen inte själv fått sådan status. Detta följer av artikel 23.6 i skyddsgrundsförordningen, tillsammans med artikel 32. Vi föreslår därför att även familjemedlemmar till personer med flyktingstatus ska likabehandlas.

Nordiska medborgare

Medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge behöver inte uppehållstillstånd för att vistas i Sverige enligt 2 kap. 8 b § första punkten UtlL. Medborgare i nämnda länder ska likställas med svenska medborgare vad avser rätt till socialt bistånd. Detta enligt artikel 4 i Nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster, vilken gäller som svensk lag enligt 1 § lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster. Eftersom nordiska medborgares rätt till likabehandling vad gäller bistånd redan framgår av lag bedömer vi att särskild reglering därom inte ytterligare behöver förtydligas i detta sammanhang.

Personer som bör likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd

Utöver de personer som *måste* likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätt till ekonomiskt bistånd finns det tre ytterligare grupper som vi bedömer *bör* likabehandlas med svenska medborgare i detta avseende, vilka vi redogör för i det följande.

Tredjelandsmedborgare med status som alternativt skyddsbehövande och deras familjemedlemmar

I skyddsgrundsförordningen används begreppet subsidiärt skyddsbehövande för de som i svensk utlänningslagstiftning kallas för alternativt skyddsbehövande, se 4 kap. 2 § UtlL. Utgångspunkten i skyddsgrundsförordningen är att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska behandlas lika vad gäller tillgången till socialt stöd. Skyddsgrundsförordningen tillåter emellertid att medlemsstater särbehandlar alternativt skyddsbehövande vad gäller tillgången till socialt stöd, så länge de har tillgång till grundläggande förmåner, enligt artikel 31.2. Det krävs vidare att detta är tillåtet enligt nationell rätt.

”Grundläggande förmåner” är ett unionsrättsligt begrepp och anger en miniminivå vad gäller det sociala stödet för alternativt skyddsbehövande. Alternativt skyddsbehövande ska *minst* ha tillgång till minimiinkomststöd, bistånd vid sjukdom eller graviditet, bistånd till föräldrar för vård av barn och bostadsstöd, i den mån dessa förmåner beviljas medborgare i den berörda medlemsstaten enligt nationell rätt, se artikel 31.2. i skyddsgrundsförordningen.

Skyddsgrundsförordningens reglering avseende de alternativt skyddsbehövandes rätt till bistånd innebär en förändring gentemot det som tidigare gällt enligt skyddsgrundsdirektivet. EU-domstolen har tidigare, i sin praxis rörande skyddsgrundsdirektivet, tolkat möjligheten till undantag för alternativt skyddsbehövande snävt och fastslagit att även grundläggande förmåner till denna grupp måste ges på samma nivå och samma villkor som för medlemsstatens egna medborgare (dom i förenade målen Alo och Osso, C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127. EU-domstolen ansåg då att artikel 29.2 i skyddsgrundsdirektivet visserligen föreskriver att medlemsstaterna får göra undantag från likabehandlingsregeln och begränsa det sociala stödet till alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner, men att dessa grundläggande förmåner måste tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgarna i medlemsstaten. Detta framgick dock tydligt av skyddsgrundsdirektivets lydelse. Skrivningen i skyddsgrundsförordningen är inte densamma. Det återstår därför att se hur EU-domstolen kommer att utveckla detta begrepp, jämfört med det som gällde enligt skyddsgrundsdirektivet.

Om Sverige skulle införa en särreglering vad avser tillgången till socialt stöd för gruppen alternativt skyddsbehövande – som innebär att de skulle få en lägre nivå av stöd – bedömer vi att det finns en viss risk för att vi inte når upp till vad de ska vara berättigade till enligt unionsrättslig standard. Eftersom skyddsgrundsförordningen inte börjar tillämpas förrän den 1 juli 2026 har inte EU-domstolen börjat utveckla sin praxis rörande denna än. Vidare är det vid en internationell utblick, se avsnitt 7.3, ovanligt att ha olika nivåer på stödet för flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande.

Till detta kommer de svårigheter som vi redogjort för i avsnitt 5.4.2 att jämföra unionsrättsliga begrepp avseende socialt skydd och socialt stöd med de begrepp som används i svensk välfärdslagstiftning. Vad som utgör grundläggande förmåner enligt skyddsgrundsförordningen kan inte rakt av översättas till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Bistånd vid sjukdom eller graviditet och bistånd till föräldrar för vård av barn hör till exempel snarare till socialförsäkringsregleringen i svensk rättsordning. Å andra sidan kan i vart fall begreppet minimiinkomststöd i det närmaste jämföras med ekonomiskt bistånd som kan ges enligt SoL. Enligt vår bedömning torde de grundläggande förmånerna i vilket fall som helst vara relativt omfattande och riskera att ligga nära det som enligt SoL anses vara skälig levnadsnivå. Det kan därför även av det skälet ifrågasättas om en särreglering för de alternativt skyddsbehövande är motiverad.

Vi ser det också som tveksamt att en särskild lägre nivå för den gruppen skulle ge några effekter vad avser incitament till att komma i arbete eller nämnvärt minska eventuella tilldragningseffekter, vilket den modell vi föreslår ska leda till. Antalet personer som får uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande är relativt begränsat. Under 2024 beviljades 914 personer uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande, se tabell 10.2 i avsnitt 10.3.4. Det riskerar att bli orimligt administrativt kostsamt att särreglera denna begränsade grupp av individer, särskilt med tanke på att den förväntade nyttan avseende incitament att komma i arbete och minska eventuella tilldragningseffekter kan förväntas vara låg.

Sammantaget finns det tungt vägande skäl för att även alternativt skyddsbehövande bör likabehandlas med svenska medborgare i fråga om rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Vi föreslår därför att även denna persongrupp ska likabehandlas.

Principen om sammanhållning av familjen, i artikel 23 i skyddsförordningen, gäller även de alternativt skyddsbehövande. En medlemsstat ska som huvudregel bevilja familjemedlemmar, som inte själva kan anses som alternativt skyddsbehövande, uppehållstillstånd enligt artikel 23.1. Familjemedlemmar har vidare, enligt artikel 23.6, samma rätt till socialt stöd som anknytningspersonen. Eftersom vi föreslår att alternativt skyddsbehövande ska likabehandlas med svenska medborgare föreslår vi även att familjemedlemmar till alternativt skyddsbehövande ska likabehandlas vad gäller rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Detta utökar gruppen från de redan nämnda 914 personer som fick uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande år 2024. De uppehållstillstånd som beviljades anhöriga till samtliga med flykting- eller asylgrund för sina uppehållstillstånd utgjorde samma år 2 920 personer. Gruppen är alltså fortfarande liten i förhållande till den årliga invandringen från tredje land.

Som nämnt är det inte helt klarlagt vad som omfattas av begreppet ”grundläggande förmåner” eller hur det förhåller sig till bestämmelser i svensk rättsordning. Det innebär att alla förslag som skulle innebära att försöka definieras dess omfattning skulle bära med sig ett visst mått av osäkerhet. Med det sagt skulle ett alternativ kunna vara att jämställa grundläggande förmåner med dagersättningen enligt LMA. Ett annat alternativ skulle kunna vara att lägga nivån för grundläggande förmåner någonstans mellan vad som anses vara skälig levnadsnivå enligt SoL och dagersättningen enligt LMA, med andra ord att konstruera en egen nivå för gruppen alternativt skyddsbehövande. En sådan nivå skulle i och för sig inte alls behöva vara knuten till begrepp som redan är etablerade i svensk rätt, utan skulle kunna ha en helt egen innebörd. Som vi redogjort för ovan anser vi dock av flera skäl att det inte är motiverat med en särreglering för alternativt skyddsbehövande. Vi bedömer inte heller att det är motiverat att konstruera en helt egen, ny nivå av bistånd för den gruppen.

Utöver det nämnda ska ytterligare en faktor uppmärksammas för det fall lagstiftaren ändå skulle vilja gå vidare med en särreglering för de alternativt skyddsbehövande. Det är Migrationsverkets möjligheter att skilja ut gruppen alternativt skyddsbehövande i sina system. Enligt den information vi har fått från Migrationsverket kan man utifrån klassningskoder skilja mellan dem som får uppehållstillstånd som flyktingar och dem som får uppehållstillstånd som

alternativt skyddsbehövande. Däremot går det inte utifrån klassningskoderna att urskilja om de som får uppehållstillstånd på grund av vidarebosättning, det vill säga kvotflyktingar, får det för att de har flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus. Denna praktiska omständighet behöver beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet om en särreglering för alternativt skyddsbehövande bedöms motiverad.

Tredjelandsmedborgare som beviljats ställning som varaktigt bosatt

Tredjelandsmedborgare kan, under vissa förutsättningar som regleras i 5 a kap. UtlL, ansöka om och få ställning som varaktigt bosatta i Sverige. Kapitel 5 a i UtlL genomför Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, direktiv 2003/109/EG. 5 a kap. UtlL kompletteras av 4 kap. 19 a–g §§ utlänningsförordningen (2006:97), UtlF. Ett grundläggande krav för att beviljas ställning som varaktigt bosatt är att personen varit lagligen och oavbrutet bosatt inom svenskt territorium i fem år, enligt artikel 4.1 i direktiv 2003/109/EG. Som nämnts i avsnitt 5.2.3 kan de som har haft EU-blåkort få ställning som varaktigt bosatta även om vistelsetiden i Sverige inte uppgår till fem år, jämför 5 a kap. 1 a § UtlL. För sådana personer får även perioder i andra medlemsstater räknas in.

Tredjelandsmedborgare som har beviljats ställning som varaktigt bosatta i Sverige har rätt till likabehandling avseende socialt bistånd enligt artikel 11.1 d i direktiv 2003/109/EG. EU-domstolen har uttalat att ställning som varaktigt bosatt är den högsta grad av integration som tredjelandsmedborgare kan uppnå, och motiverar att de ska garanteras samma behandling som medborgarna i den mottagande medlemsstaten, bland annat i fråga om social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd (dom i förenade målen CU och ND, C-112/22 och C-223/22, EU:C:2024:636).

Medlemsstaterna har dock getts en möjlighet att begränsa rätten till likabehandling så att den bara gäller grundläggande förmåner, enligt artikel 11.4 i samma direktiv. Med grundläggande förmåner avses enligt direktivets skäl 13 åtminstone minimiinkomst, bistånd vid sjukdom, graviditet, föräldrabistånd och långtidsvård.

Familjemedlemmar till dem som har ställning som varaktigt bosatta har emellertid inte samma rätt till likabehandling. Har familjemed-

lemmen inte själv ställning som varaktigt bosatt omfattas han eller hon inte direkt av rätten till likabehandling.

Däremot kan av artikel 11.2 i direktiv 2003/109/EG utläsas en indirekt rätt till likabehandling. I bestämmelsen sägs att när det gäller socialt bistånd får medlemsstaterna begränsa likabehandling till att gälla fall där den registrerade eller stadigvarande hemvisten för den varaktigt bosatta personen eller familjemedlemmar för vilka han/hon söker bidrag befinner sig inom den berörda medlemsstatens territorium.

Liksom för de alternativt skyddsbehövande har vi valt att inte särskilt utarbeta ett förslag om en nivå på bistånd utifrån det unionsrättsliga begreppet ”grundläggande förmåner”. Skälen till det är i allt väsentligt desamma som för de alternativt skyddsbehövande. Den förväntade nyttan av en sådan särlösning för varaktigt bosatta, i form av incitament till arbete och att minska tilldragningseffekter, bedömer vi skulle vara försumbar i jämförelse med att de får en nivå av bistånd som motsvarar skälig levnadsnivå enligt SoL.

Eftersom varaktigt bosatta har en långtgående rätt till likabehandling, och vi bedömer att det inte är motiverat att – trots möjligheten därtill – införa en särreglering för gruppen, föreslår vi sammanfattningsvis att tredjelandsmedborgare som beviljats ställning som varaktigt bosatta i Sverige ska likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Likabehandlingen gäller dock inte deras familjemedlemmar.

Personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd med stöd av massflyktsdirektivet

Med anledning av kriget i Ukraina aktiverades massflyktsdirektivet år 2022. Direktivet innehåller vissa rättigheter för dem som omfattas av rätten till tillfälligt skydd, inklusive viss rätt till socialt stöd.

Som framgår av avsnitt 5.2.5 och 7.2.6 har riksdagen nyligen beslutat om en lagstiftning, som ger personer som kommer till Sverige på grund av behovet av tillfälligt skydd en möjlighet att under vissa förutsättningar folkbokföra sig här efter tolv månader, lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall. Lagen gäller enligt 1 § uttryckligen endast utlänningar som omfattas av rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av

fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs.

Enligt förarbetena till lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall är syftet med reformen att levnadsvillkoren för utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd bör förbättras och att de bör ges större möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden på ett ändamålsenligt och samhällsekonomiskt effektivt sätt (prop. 2023/24:151 s. 23). Enligt en rapport som regeringen lade till grund för förslagen hade en relativt stor andel av dem som har tillfälligt skydd ett arbete men att det samtidigt finns utrymme för att öka den andelen betydligt. Regleringen om tidigare lagd folkbokföring innebär till exempel att målgruppen tidigare kan ta del av etableringsinsatser hos Arbetsförmedlingen (a. prop. s. 46).

Effekten av de genomförda förändringarna är att de som har tillfälligt skydd kan få ekonomiskt bistånd enligt SoL när de folkbokförs här. Regeländringarna är genomförda alldeles nyligen. Även om en huvudsaklig anledning till den reformen var att öka möjligheterna för gruppen att etablera sig på arbetsmarknaden kan man inte bortse från att ett införande av kvalificeringsregler i form av ett krav på varaktig vistelse för ekonomiskt bistånd skulle motverka de syften som låg bakom den förändring som nyss genomförts för gruppen.

Eftersom hela tanken med massflyktsdirektivet är att stater ska bereda dem som flyr ett tillfälligt skydd under vissa givna förutsättningar skulle en längre kvalificeringstid för ersättning i form av ekonomiskt bistånd också behöva ersättas med något annat socialt stöd för att Sverige ska uppfylla massflyktdirektivets krav. Någon rätt till bistånd enligt LMA kvarstår inte efter folkbokföringen. På motsvarande sätt som för tredjelandsmedborgare med status som varaktigt bosatta eller som alternativt skyddsbehövande skulle det alltså behöva utarbetas ett förslag på ersättning som uppfyller massflyktsdirektivets krav men som är lägre än ekonomiskt bistånd. Den förväntade nyttan av en sådan särlösning för den här gruppen i form av incitament till arbete och att minskad tilldragnings effekt, bedömer vi skulle vara försumbar i jämförelse med att de får en nivå av bistånd som motsvarar skälig levnadsnivå enligt SoL. Sammantaget finns det övervägande skäl som talar för att likabehandla även den här gruppen med svenska medborgare.

7.4.3 Modellens utformning och omfattning

Vårt förslag: Den som inte är svensk medborgare, och inte heller ska behandlas lika med en svensk medborgare, har rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt tidigare från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott. Kortare vistelse utanför Sverige, upp till sex månader i följd och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden, ska inte anses vara avbrott i vistelsen.

Vår bedömning: Det bör inte införas en möjlighet att kvalificera sig för rätt till bistånd genom eget arbete.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

I föregående avsnitt har vi redogjort för vårt förslag att det som utgångspunkt endast är svenska medborgare, och personer som ska likabehandlas med svenska medborgare, som ska ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Nästa fråga är hur en kvalificeringsmodell ska utformas och vad den ska omfatta.

Den kvalificeringsmodell vi presenterat för socialförsäkringsförmåner kan inte användas för ekonomiskt bistånd enligt SoL, då gruppen som ska omfattas av kvalificeringsvillkor definieras på ett annat sätt. Vad gäller socialförsäkringsförmåner har vi i avsnitt 6.4.4 bedömt att det är personer som bosätter sig i Sverige som ska uppfylla ett kvalificeringsvillkor. På grund av det EU-rättsliga regelverket och bestämmelsernas konstruktion kommer de bestämmelserna i praktiken dock nästan uteslutande att omfatta personer som kommer från länder utanför EU och EES-området. Kvalificeringsregeln för socialförsäkringsförmåner bygger som utgångspunkt på ett krav på bosättningsstid i Sverige under fem år.

En utgångspunkt för utformningen av kvalificeringsreglerna för rätten till ekonomiskt bistånd är, som vi utvecklat i avsnitt 7.4.1, att de måste spegla eller överensstämma med de kvalificeringsregler som vi föreslår för socialförsäkringsförmåner. Det innebär dels att kvalificeringen måste utgå ifrån en väntetid, dels att de grupper som omfattas av kvalificeringsreglerna för bosättningsbaserade socialförsäk-

ringsförmåner också som utgångspunkt bör omfattas av kvalificeringsreglerna för ekonomiskt bistånd.

Kvalificering ska ske genom vistelse i landet

Längden på kvalificeringstiden

Inledningsvis tar vi ställning till hur lång kvalificeringstiden lämpligen bör vara. Vid avvägningar om hur lång tid som ska gälla beaktar vi att kvalificeringstiden ska ligga inom det spann som unionsrätten tillåter. Samtidigt ska kvalificeringstiden på bästa sätt uppnå det resultat som våra direktiv syftar till och inte vara mer generös än vad som krävs. I avsnitt 6.4.5 har vi analyserat lämplig längd på kvalificeringstid för socialförsäkringsförmåner och övervägandena där är i allt väsentligt desamma för ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Vid besvarande av den första frågan, om unionsrätten uppställer krav som påverkar möjlighet att utforma kvalificeringsregler, har vi både i avsnitt 6.4.5 och ovan i avsnitt 7.4.2 resonerat kring förutsättningarna för att beviljas ställning som varaktigt bosatt enligt direktiv 2003/109/EG och redogjort för den likabehandling avseende socialt bistånd som personer med sådan ställning ska få. Som nämnts gäller som utgångspunkt ett femårskrav för att beviljas sådan ställning. Vidare kan erinras att även personer med permanent uppehållsrätt ska likabehandlas vad avser socialt bistånd och att rörlighetsdirektivet som huvudregel föreskriver ett femårskrav för att permanent uppehållsrätt ska föreligga. Även om unionsrätten inte ställer upp någon absolut bortre gräns kan mot denna bakgrund ett femårskrav vara en rimlig utgångspunkt vid avvägningar om kvalificeringstidens längd.

En så lång kvalificeringstid som fem år torde dels minska incitamenten för migranter som inte är självförsörjande att välja Sverige som mottagarland, dels ge verkliga incitament för personer som redan befinner sig i Sverige att blir självförsörjande. En kortare tid än fem år är givetvis tänkbar, men skulle sannolikt inte ge lika starka förutsättningar att åstadkomma syftena med reformen. Eftersom vi ska hålla oss så nära unionsrättens minimigräns som möjligt och kvalificeringsvillkoret inte ska vara mer generöst än nödvändigt, ser vi inte skäl att föreslå en kortare kvalificeringstid. Fem års kvalificeringstid är mot denna bakgrund väl avvägt.

Ytterligare ett skäl till att låta längden på kvalificeringstiden vara så lång som fem år är att den då överensstämmer med kvalificeringstiden för socialförsäkringsförmåner. En kortare kvalificeringstid för ekonomiskt bistånd än för socialförsäkringsförmåner skulle kunna få effekten att personer som inte har rätt till socialförsäkringsförmåner – men däremot rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL – i stället skulle söka ekonomiskt bistånd. Det skulle motverka syftet med våra förslag avseende socialförsäkringsförmåner och dessutom kunna ge övervältringseffekter av kostnader från stat till kommun som inte är avsedda med våra förslag.

Vad innebär bosättningskravet?

Som framgår av avsnitt 7.2.5 är utgångspunkten att den kommun där biståndstagaren är bosatt ansvarar för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver (2 a kap. 3 § SoL). Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt (första punkten) eller en annan kommun som den enskilde har sin starkaste anknytning till (andra punkten). Om den enskilde saknar stadigvarande bostad är det den kommun till vilket han eller hon har sin starkaste anknytning som är att anses som bosättningskommun (tredje punkten). Den kommun som den enskilde är stadigvarande bosatt i är i de allra flesta fall där han eller hon borde vara folkbokförd (prop. 2010/11:49 s. 86).

Det yttersta ansvaret för stöd och hjälp inom socialtjänstens område ligger emellertid på den kommun där den enskilde vistas (2 a kap. 1 § SoL). Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 § SoL).

För ansvarsuppdelingen mellan kommunerna är således uppdelningen mellan var en person är bosatt respektive var hon eller han vistas av viss betydelse. I många fall torde dock vistelsekommunen och bosättningskommunen vara densamma. En utgångspunkt enligt våra direktiv är att kvalificering till ekonomiskt bistånd ska baseras på permanent och laglig bosättning i Sverige. Att ersätta nuvarande systematik i SoL med ett krav på bosättning för rätt till ekonomiskt bistånd låter sig inte göras på ett ändamålsenligt sätt. Även om nuvarande regler har som utgångspunkt att bosättningskommunen har

ansvaret finns ett samspel mellan bosättningskommunen och vistelsekommunen som skulle rubbas om man införde ett särskilt bosättningsbegrepp i en kvalificeringsregel. Vi uppfattar vidare våra direktiv som att utgångspunkten för kvalificeringsreglerna är ett krav på anknytning till Sverige som helhet, inte en önskan att styra ansvaret för olika insatser mellan olika kommuner. Slutsatsen blir att det vidare och mer omfattande begreppet vistelse bör vara utgångspunkten vid konstruktionen av ett kvalificeringsvillkor.

Rätten att vistas i Sverige framgår av annan lagstiftning än SoL och vi har i avsnitt 5.2 översiktligt beskrivit olika rättsliga grunder för att vistas lagligen i Sverige. Bedömningar av rätten att vistas i Sverige görs dessutom redan idag av socialtjänsten om en person som inte är svensk medborgare vistas i Sverige med uppehållstillstånd eller uppehållsrätt vid en prövning av ekonomiskt bistånd.⁷ Som vi redovisat i avsnitt 7.2.6 är utgångspunkten enligt praxis att en utlänning som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt inte har rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, även om det inte alltid är tillräckligt med så kallat nödbistånd. Även om det inte uttryckligen framgår av regelverket ställer alltså socialtjänstlagstiftningen, genom utgångspunkten att kräva folkbokföring och genom rättspraxis, i praktiken oftast upp ett krav på laglig vistelse för att ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Vid ett införande av en kvalificeringsregel som bygger på en vistelsetid i Sverige är det också rimligt att kräva att vistelsen här ska vara laglig.

Som vi angett är det också viktigt att kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd och motsvarande kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner överensstämmer. Bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen har i tillämpningen utgått ifrån ett krav på laglig vistelse, vilket vi nu föreslår uttryckligen ska framgå av 5 kap. SFB. Även av det skälet att kravet under vistelsetiden bör överensstämma mellan de olika välfärdssystemen bör det ställas upp ett krav på laglig vistelse även för kvalificeringen för ekonomiskt bistånd. Starka skäl talar sammantaget för att konstruera kvalificeringsmodellen utifrån att en person ska ha vistats lagligen i Sverige för att uppfylla kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

⁷ Jämför Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2021, s. 49 och 138.

Kravet på en sammanhängande vistelse

Nästa fråga är om den femåriga vistelsen behöver vara sammanhängande eller inte. I fråga om socialförsäkringsförmåner har vi bedömt att femårskravet kan uppfyllas genom att försäkringsperioder inom en ramtid om femton år kan tillgodoräknas vid beräkningen av om kvalificeringstiden är uppfylld. Med andra ord behöver femårsperioden där inte vara sammanhängande. Ett skäl till detta är att inte skapa inlåsnings effekter som innebär att människor väljer att inte exempelvis studera eller arbeta utomlands under en period för att de i sådant fall skulle förlora vissa socialförsäkringsförmåner. Ett annat skäl är att den EU-rättsliga regleringen på socialförsäkringsområdet innebär att det i förhållande till personer som kan tillgodoräkna sig bosättningsperioder med stöd av samordningsförordningen inte går att upprätthålla kravet på svensk bosättningsperiod eller bosättningsperiod från något enskilt land överhuvudtaget, jämför avsnitt 6.4.5.

Ekonomiskt bistånd enligt SoL har dock ett annat syfte än socialförsäkringsförmånerna och är primärt tänkt att vara ett kortvarigt stöd vid tillfälliga försörjningsbesvär. Det kan ifrågasättas om ett kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd bör utformas så att man gradvis kan fylla på tid i kortare intervaller för att på så sätt kvalificera sig. När en person lämnar Sverige upphör dessutom som huvudregel rätten till ekonomiskt bistånd enligt SoL. Argumentet att personer ska kunna resa utomlands för att studera eller arbeta en tid utan att deras rätt till ekonomiskt bistånd försvinner gör sig med andra ord inte gällande på samma sätt. Det går alltså inte att på samma sätt som för socialförsäkringen tala om inlåsnings effekter om det skulle ställas upp ett krav på sammanhängande vistelse.

Det finns i detta sammanhang anledning att göra en jämförelse med kraven för att beviljas ställning som varaktigt bosatt. För att få del av de likabehandlingsfördelar avseende socialt bistånd som följer med den ställningen, ska personen i fråga lagligen och *oavbrutet* ha vistats inom svenskt territorium i fem år. Vi anser att det finns anledning att ställa upp samma typ av krav på en sammanhängande laglig vistelse när det gäller kvalificeringstiden för ekonomiskt bistånd.

Precis som när det gäller varaktigt bosatta ska sammanhängande dock inte förstås som att en person inte får lämna landet under fem år. I likhet med vad som gäller för att beviljas sådan ställning anser vi att kortare uppehåll i vistelsen, högst sex månader i följd och totalt

tio månader under femårsperioden, inte ska ses som avbrott i vistelsen (jämför 5 a kap. 1 § fjärde stycket UtlL). Det möjliggör för kortare vistelse utanför landet, till exempel för att hälsa på familj under semestern, utan att anknytningen till Sverige bryts.

Sammantaget är det vår uppfattning att den femåriga lagliga vistelsetiden ska vara sammanhängande, även om den fysiska vistelsen kan ha kortare avbrott. Uttryckt med andra ord ska det som huvudregel inte finnas några ”glapp” mellan perioder av laglig rätt att vistas här för att kvalificeringskravet ska vara uppfyllt.

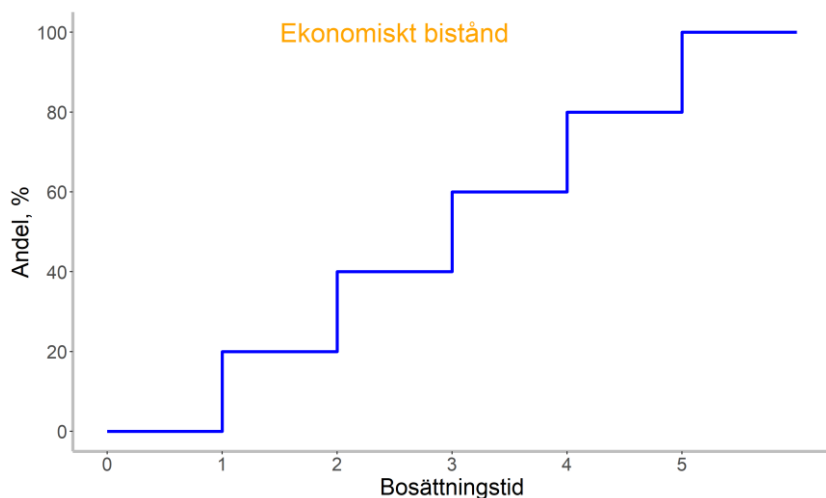
Femårskravet ska också uppfyllas närmast den period för vilken ansökan gäller, men med beaktande att den tillåtna sexmånadersperioden för uppehåll i vistelsen också kan vara närmast ansökningsperioden. Det ska dock betonas att med vistelsetid avses inte vistelsetid i en specifik kommun, utan det är en femårig sammanhängande vistelsetid i Sverige som avses, se vidare kapitel 11.

Hur ska regeln vara konstruerad?

En kvalificeringsmodell kan konstrueras på många olika sätt. Vi har fokuserat på att analysera tre olika varianter, en modell med succesiv upptrappning, en modell med successiv nedtrappning och en tröskelmodell med samma nivå under hela kvalificeringstiden. Som framgår av det följande föreslår vi en tröskelmodell. Nedan följer en redogörelse för våra överväganden i den frågan.

En tänkbar variant är den modell som vi kallar för ”upptrappningsmodellen”, jämför figur 7.1.

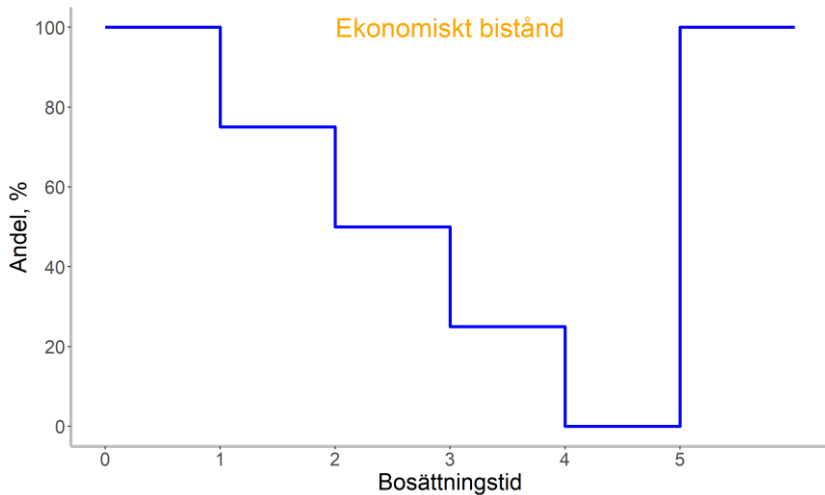
Figur 7.1 Upptrappningsmodellen



Enligt upptrappningsmodellen skulle en person som träffas av kvalificeringsvillkoret inte ha någon rätt till ekonomiskt bistånd under de första tolv månaderna i Sverige. Därefter trappas rätten till ekonomiskt bistånd successivt upp varje år. Efter fem års laglig vistelse i Sverige skulle personen ha rätt till ekonomiskt bistånd på samma nivå som en svensk medborgare. Denna modell bygger på tanken att en nyanländ får större rätt till ekonomiskt bistånd ju längre tid han eller hon vistas i Sverige. Vistelsen förutsätts då skapa anknytning till Sverige. Jämfört med den modell vi föreslår, se nedan, skulle en upptrappningsmodell också innebära en något mindre och dessutom avtagande ekonomisk utsatthet för dem som är nyanlända i Sverige. Eftersom detta är en mer generös modell än den modell vi föreslår, bör den ha högre tilldragnings effekt. Det är dock inte möjligt att slå fast hur mycket högre denna effekt skulle bli. Även när det gäller incitament till eget arbete ger denna modell ett sämre utfall än den föreslagna. Detta eftersom det privatekonomiska utbytet av att börja arbeta eller att öka sysselsättningsgraden gradvis skulle minska i takt med att rätten till ekonomiskt bistånd trappas upp.

En annan möjlig variant kallar vi för ”nedtrappningsmodellen”, jämför figur 7.2.

Figur 7.2 Nedtrappningsmodellen



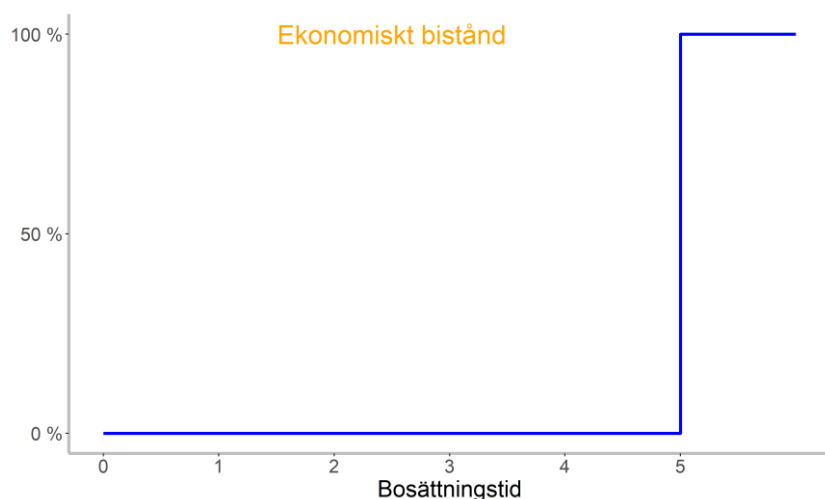
Med denna modell skulle en person som träffas av kvalificeringsvillkoret under sin inledande tid i Sverige ha samma rätt till ekonomiskt bistånd som svenska medborgare. Därefter trappas rätten till ekonomiskt bistånd successivt ner under kvalificeringstiden. Efter kvalificeringstidens slut har den nyanlände rätt till ekonomiskt bistånd som en svensk medborgare. Nedtrappningsmodellen bygger på tanken att behovet av ekonomiskt bistånd är som störst under den första tiden i Sverige. Den ger personer som nyligen anlänt till Sverige möjlighet att påbörja integreringen i Sverige med full tillgång till ekonomiskt bistånd. Med tiden skulle möjligheten att bidra till den egna försörjningen öka och rätten till ekonomiskt bistånd därför minska. Denna modell skulle innebära en markant mindre ekonomisk utsatthet för de som nyligen anlänt till Sverige, än den modell vi föreslår. Den ekonomiska utsattheten skulle dock kunna öka över tid för den som inte lyckas komma i egen försörjning. Eftersom nedtrappningsmodellen är generösare än vår föreslagna modell, bör den innebära högre tilldragnings effekter. Liksom för upptrappningsmodellen är det dock inte möjligt att slå fast hur mycket högre dessa effekter skulle bli. Incitamenten till eget arbete är inledningsvis låga med en nedtrappningsmodell, men ökar över tid. Det privatekonomiska utbytet av att börja arbeta eller öka sysselsättningsgraden ökar successivt i takt med att rätten till ekonomiskt bistånd trappas

ner. Konstruktionen riskerar dock att upplevas som ologisk för den enskilde. Detta inte minst utifrån den stora skillnaden i rätten till ekonomiskt bistånd mellan år fyra och år fem. Konstruktionen begränsar också den avsedda effekten att ge incitament till arbete, eftersom det går att vänta in fullt ekonomiskt bistånd på ett annat sätt än i den modell som vi föreslår.

Både upp- och nedtrappningsmodellerna kan varieras på många sätt utifrån hur stor andel ekonomiskt bistånd en person ska få vid olika tidpunkter under kvalificeringstiden. Jämfört med den modell vi föreslår skulle en konstruktion med olika upp- eller nedtrappning av biståndsnivåer under kvalificeringstiden dessutom innebära mer administration för socialnämnderna. Systemets logik skulle troligen också vara svår att förstå för den enskilde och upplevas som mindre förutsebar. Med sina komplicerade utföranden skulle både upp- och nedtrappningsmodellerna sammantaget ge tveksamma effekter när det gäller rättssäkerhet, förutsebarhet och förtroende för myndigheterna. Både upptrappnings- och nedtrappningsmodellen har dessutom den svårigheten att de bygger på en tanke att utge kvotdelar av ett belopp som i sin helhet inte ska vara högre än att det tillförsäkrar en skälig levnadsnivå.

Den kvalificeringsmodell vi föreslår är i stället ”tröskelmodellen”

Figur 7.3 Tröskelmodellen



Tröskelmodellen har en relativt enkel utformning. Den som inte är svensk medborgare, och som inte heller ska behandlas lika med en svensk medborgare, ska inte ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL under de första fem vistelseåren i Sverige. Först när en sådan person har vistats lagligen utan avbrott i Sverige under fem år kan han eller hon ha rätt till ekonomiskt bistånd.

En modell som inte ger någon rätt till ekonomiskt bistånd alls under kvalificeringstiden bör vara den som minskar tilldragningen till Sverige mest. Det bör också vara den modell som ger störst incitament för nyanlända att skaffa egen försörjning.

Utformningen har vidare fördelen att modellen är relativt enkel att tillämpa för socialnämnderna, jämfört med upp- och nertrappningsmodellerna. Det faktum att modellen är enkel ger också förutsättningar för en rättssäker tillämpning. Tröskelmodellen är även förutsebar för enskilda, eftersom förutsättningarna för att få ekonomiskt bistånd blir enkla att förstå.

Vad omfattar kvalificeringsregeln?

Kvalificeringsmodellen ska enligt våra direktiv avse ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Som nämnt i avsnitt 3.4 förhåller vi oss till gällande rätt. I nuvarande 4 kap. 1 § SoL används inte begreppet *ekonomiskt bistånd*. I stället sägs att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till *bistånd* av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. En fråga som vi därför måste ta ställning till är vad kvalificeringsmodellen ska omfatta.

Ett alternativ är att modellen konstrueras på så sätt att kvalificeringsvillkoret ska omfatta allt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det vill säga såväl bistånd som är av ekonomisk karaktär – innefattande försörjningsstöd och bistånd till livsföring i övrigt som ges i form av kontanta medel – som andra former av insatser som kan ges inom ramen för livsföring i övrigt, till exempel vård- och behandlingsinsatser. Ett annat alternativ är att konstruera modellen på så sätt att endast ekonomiskt bistånd – i bemärkelsen pengar – omfattas av kvalificeringsvillkoret.

Inledningsvis kan vi konstatera att försörjningsstöd utan svårighet kan inordnas i uttrycket ”ekonomiskt bistånd” eftersom försörjnings-

stödet avser kontanta medel som ska täcka konkreta utgifter som en person eller ett hushåll kan ha.

Begreppet ”livsföring i övrigt” kräver vissa ytterligare överväganden. Begreppet avser – i nuvarande lydelse – alla de olika behov som en enskild kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan vara fråga om ekonomiskt bistånd till läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler, husgeråd eller vinterkläder. Men det kan också handla om vård- och behandlingsinsatser för missbrukare, hemtjänst, särskilt boende för äldre eller funktionshindrade med mera. Att en person ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd, som kan komma i fråga (prop. 2000/01:80 s. 90 och 92).

Socialtjänsten gör med andra ord i varje enskilt ärende en bedömning av vilket stöd och vilken insats som ska ges inom ramen för livsföring i övrigt för att en person ska vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Bedömningen görs under beaktande av ett av socialtjänstens huvuduppdrag: att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig själv, det vill säga hjälp till självförsörjning.⁸ Bedömningar om vilken insats som ska ges inom ramen för livsföring i övrigt inkluderar således förebyggande och rehabiliterande överväganden och biståndet som ges ska slutligen utformas så att den enskildes förutsättningar att i framtiden klara sin försörjning och sin livsföring förbättras (prop. 1979/80:1 s. 199 f.).

Sammanfattningsvis kan det stöd som en enskild kan ges inom ramen för livsföring i övrigt i vissa fall vara att få pengar, men det kan lika väl vara att få andra former av stöd och insatser som bättre bedöms leda till det resultat man vill åstadkomma, vilket i många fall är att verka för att personen ska bli självförsörjande. Gränserna för vilken form av stöd som ges är flytande och kan variera utifrån kommunala förutsättningar och individuella omständigheter, men har det övergripande syftet att en person ska uppnå en skälig levnadsnivå.

Det sagda medför enligt vår uppfattning vissa utmaningar vad gäller att konstruera en kvalificeringsmodell som enbart tar sikte på ekonomiska förhållanden, men däremot inte andra insatser som kan erbjudas inom ramen för ”livsföring i övrigt”. Att nuvarande

⁸ Jämför 1 kap. 1 § SoL och Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen, 2021, s. 22.

lagstiftning kan medföra tolknings- och tillämpningsfrågor och att det finns behov av att dela upp det stöd som kan ges inom ramen för "livsföring i övrigt" i olika delar har uppmärksamrats i tidigare lagstiftningsarbete. Regeringen har således föreslagit att det nuvarande begreppet "livsföring i övrigt" ska omformuleras i en ny socialtjänstlag och att det ska göras en tydligare differentiering mellan å ena sidan insatser för ekonomiska behov och å andra sidan insatser för personliga behov (prop. 2024/25:89 s. 314 ff., 353 f., 669 f. och 673 f.). Med en sådan uppdelning är det enklare att hålla en skiljelinje mellan vad som avser ekonomiskt bistånd i bemärkelsen pengar. Den uppdelningen görs dock som sagt inte enligt nu gällande lagstiftning.

Med den lagstiftning som gäller idag skulle en kvalificeringsmodell för enbart ekonomiskt bistånd – i bemärkelsen pengar – eventuellt kunna medföra att socialtjänsten i stället för att ge pengar i stället skulle anse sig behöva tillhandahålla andra former av "natura-bistånd" inom prövningen av livsföring i övrigt enligt 4 kap. 1 § SoL. Detta är konsekvenser som har betonats av flera experter under kommitténs arbete. Det har också framförts att sådana följder skulle innebära ett avsteg från SoL:s karaktär av målinriktad ramlag eftersom det skulle innebära en begränsning i hur kommunerna ska tillgodose de enskildas behov.

Avsikten med de förslag vi ska lägga är huvudsakligen att minska tilldragningseffekterna till Sverige för migranter – framför allt för dem som inte är självförsörjande – samt att stärka incitamenten för migranter som befinner sig här att arbeta och uppnå egen försörjning. Om personer som träffas av kvalificeringsvillkoret inte ska ha rätt till pengar, men däremot andra alternativa stöd för att uppnå en skälig levnadsnivå kan det enligt vår uppfattning ifrågasättas om direktivens avsedda effekter uppnås. Om kommunerna i stället för att ge pengar till mat och kläder ger ut bistånd i form av mat och kläder är rimligen den huvudsakliga effekten att systemet blir mindre förutsägbart och mer administrativt betungande.

Likaså kan det ifrågasättas om fortsatt möjlighet att få andra former av bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL såsom vård- och behandlingsinsatser, hemtjänst med mera leder till att reformens avsedda konsekvenser uteblir.

Bortsett från att gränsdragningen mellan vad som är ekonomiskt bistånd och bistånd på annat sätt ibland kan vara svår att göra kan

det också uppfattas som ologiskt för både allmänheten och dem som omfattas av kvalificeringsreglerna att man är avskuren från ekonomiskt bistånd men inte från vissa andra insatser eller från sådant som ligger inom det ekonomiska biståndet om det ges på annat sätt.

Det finns därför sammantaget starka skäl som talar för en lösning som innebär att de som träffas av kvalificeringsvillkoret inte ska ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i vid bemärkelse. En sådan lösning ligger dock inte inom ramen för vårt uppdrag. Som nämnts skulle förslaget till en ny socialtjänstlag (prop. 2024/25:89) innebära en tydligare uppdelning i SoL mellan insatser för ekonomiska behov och andra insatser för personliga behov, vilket möjligen skulle ge bättre möjligheter till en uppdelning mellan å ena sidan ekonomiskt bistånd och å andra sidan bistånd i övrigt. Sammantaget bör detta övervägas när den kvalificeringsregel vi nu föreslår bereds vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Om man överväger att gå utöver våra direktiv och införa en kvalificeringsregel som omfattar allt bistånd enligt 4 kap. 1 § i den nu gällande lagen eftersom de eftersträlvade effekterna inte kan uppfyllas på annat sätt, behöver ett sådant förslag dessutom bedömas utifrån Sveriges internationella åtaganden.

Vi föreslår därför att kvalificeringsmodellen ska omfatta ekonomiskt bistånd i betydelsen försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt.

Arbete bör inte kvalificera till ekonomiskt bistånd

Enligt vår bedömning skapar den modell vi föreslår i sig starka incitament till eget arbete under en femårsperiod, både på hel- och deltid. Frågan är då om den ska kombineras med en möjlighet för de grupper som träffas av kvalificeringsregeln att snabbare kvalificera sig till ekonomiskt bistånd genom eget arbete. För att stämma överens med övriga utgångspunkter i våra direktiv bör syftet med en sådan konstruktion vara att öka den enskildes incitament att skapa egen försörjning.

Inledningsvis kan vi konstatera att för den som får ett heltidsarbete finns i regel inte längre något behov av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL under den tid personen fortfarande har kvar sitt heltidsarbete och sin arbetsförmåga på heltid. En möjlighet att kvalificera

sig till ekonomiskt bistånd genom arbete skulle därför främst ha relevans för den som får ett deltidsarbete, det vill säga som inte fullt ut kan försörja sig genom inkomster av eget förvärvsarbete eller för framtida behov av ekonomiskt bistånd.

Rätt till ekonomiskt bistånd vid deltidsarbete skulle troligen skapa ett starkt incitament att börja arbeta just deltid. Detta eftersom det privatekonomiska utbytet av ett sådant arbete skulle bli högre än endast lönen för utfört arbete. Enligt forskningsöversikten i kapitel 4 försvagar ekonomiskt bistånd och bidrag i allmänhet drivkrafterna för att arbeta och försörja sig själv. En möjlighet att få ekonomiskt bistånd vid deltidsarbete bör därmed minska en persons vilja att ta ytterligare arbete för att helt nå självförsörjning. En sådan konstruktion skulle således motverka syftet med att införa en kvalificeringstid.

Skälet för en konstruktion där deltidsarbete är kvalificerande skulle snarare kunna handla om att minska de negativa effekter modellen har för den som endast har partiell arbetsförmåga. Något sådant uppdrag finns emellertid inte i våra direktiv.

En kvalificering genom eget arbete skulle dessutom behöva förenas med ett krav på att den enskilde kontinuerligt arbetar i viss omfattning för att vara fortsatt kvalificerad till ekonomiskt bistånd. I annat fall skulle en tidsbegränsad anställning leda till minskade ansträngningar att hitta en ny anställning efter uppnädd kvalificering. En sådan konstruktion skulle innebära att socialnämnderna behöver göra en kontroll av att inkomstnivån är tillräcklig under hela den femåriga kvalificeringstiden, med den ytterligare administration som det innebär.

Vidare kan kvalificering genom arbete leda till tilldragningseffekter, vilket ytterligare talar emot en sådan kvalificeringsmöjlighet. Dessa effekter är sannolikt små eftersom migranter som attraheras av möjligheter till ekonomiskt bistånd förmodligen först och främst jämför de biståndsnivåer som erbjuds utan något arbetskrav. För högkvalificerad arbetskraft är möjligheten att snabbare få rätt till ekonomiskt bistånd förstås ingen nackdel, men har sannolikt en ännu svagare – om ens någon – påverkan på deras val att komma till Sverige. Detta är en viktig skillnad jämfört med möjligheten att korta kvalificeringstiden för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner genom arbete, vilket kan tänkas påverka den högkvalificerade arbetskraften i en helt annan utsträckning. För grupper med lägre intjäningsförmåga finns det däremot en viss risk för att det skulle bli något mer attraktivt

att komma till Sverige om en ytterligare väg till biståndskvalificering genom arbete öppnades.

Samma invändningar som de vi nu räknat upp kan i betydande utsträckning göras gällande även mot en lösning som innebär att en kortare tids arbete på en nivå som inte för stunden berättigar till kompletterande ekonomiskt bistånd skulle kvalificera för ett sådant bistånd om förhållandena förändras.

Sammanfattningsvis skulle en möjlighet att kvalificera sig till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL genom eget arbete medföra lägre incitament till arbete, riskera att skapa tilldragningseffekter och innebära ytterligare administration för socialnämnderna. Med utgångspunkt i utredningens direktiv bedömer vi därför att någon sådan kvalificeringsmöjlighet inte ska införas.

Kvalificeringsregeln kan administreras på ett effektivt och rättssäkert sätt

Införande av nya kvalificeringsregler för ekonomiskt bistånd kommer att få konsekvenser för socialnämnderna, som bland annat kommer behöva se över sina rutiner och sin administration. Så kommer behöva ske oavsett hur en kvalificeringsmodell utformas.

Kvalificeringsmodellen vi föreslår har en enkel utformning och innehåller få rekvisit. Att kontrollera om en biståndssökande uppfyller vistelsekravet innebär emellertid ett nytt moment och en något ökad arbetsbelastning i prövningen av biståndsansökningar. Det ska dock betonas att i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer är det den enskilde som har den primära bevisbördan. Det är med andra ord den enskilde som ska bevisa att han eller hon har haft en sammanhängande laglig vistelse i Sverige under fem år. Underlag från exempelvis folkbokföringsdatabasen liksom beslut om beviljade uppehållstillstånd kan tjäna som vägledning vid prövningen. En bedömning av om en person har gjort sannolikt att vistelsekravet är uppfyllt måste i slutänden göras i varje enskilt fall.

Sammantaget är det vår uppfattning att den kvalificeringsmodell vi föreslår uppfyller direktivens krav på att modellen ska kunna administreras på ett effektivt och rättssäkert sätt, även om vissa handläggningsrutiner behöver ses över. Närmare konsekvenser för socialnämnderna återkommer vi till i avsnitt 10.8.

Vilka grupper kommer att träffas av kvalificeringsregeln

Vår bedömning: Bland de personer som har uppehållsrätt kommer arbetssökande, studerande, icke-ekonomiskt aktiva, samt de som kommer till en medlemsstat enbart för att söka bidrag att behöva kvalificera sig för att få ekonomiskt bistånd.

Vad gäller tredjelandsmedborgare behöver de med uppehållstillstånd för arbete eller studier, vissa på grund av anknytning, på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder kvalificera sig för att få ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Skälen för vår bedömning

I avsnitt 7.4.2 har vi redogjort för vilka personer som utifrån internationella åtaganden måste, eller enligt vår bedömning bör, behandlas lika med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd. Nedan redogör vi för vilka grupper vi bedömer kommer träffas av kvalificeringsvillkoret. Konsekvenserna för respektive grupp av att träffas av kvalificeringsvillkoret återkommer vi till i kapitel 10.

Personer med uppehållsrätt som arbetssökande

Den som har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning har uppehållsrätt här enligt 3 a kap. 3 § andra punkten UtL. Även arbetssökande personer som har haft status som arbetstagare, men inte längre bibehåller denna status omfattas av denna kategori. Genom ett undantag i likabehandlingsbestämmelsen i rörlighetsdirektivet är den mottagande medlemsstaten inte skyldig att bevilja socialt bistånd för dessa personer, jämför artiklarna 14.4 b och 24.2 i rörlighetsdirektivet samt EU-domstolens dom Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597. Enligt vår bedömning har med andra ord dessa personer rätt att uppehålla sig på svenskt territorium, men Sverige har ingen skyldighet att ge dem ekonomiskt bistånd enligt SoL. Vi bedömer därför att de ska omfattas av kvalificeringsvillkoret.

Personer med uppehållsrätt som studerande

En förutsättning för att den som studerar ska ha uppehållsrätt är att personen i fråga avger en försäkran om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelseperioden, se artikel 7.1 c i rörlighetsdirektivet. Av artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet följer dessutom att den mottagande medlemsstaten innan permanent uppehållsrätt beviljats inte är skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar. Med andra ord förutsätts en person som har uppehållsrätt som studerande vara självförsörjande genom egna tillgångar och det finns inte någon skyldighet för Sverige att försörja en sådan studerande genom ekonomiskt bistånd enligt SoL. Personer med uppehållsrätt som studerande ska därför enligt vår uppfattning omfattas av kvalificeringsvillkoret.

Ikke ekonomiskt aktiva

Med ikke ekonomiskt aktiv avses i detta sammanhang en person som inte står till arbetsmarknadens förfogande, det vill säga som inte har ställning som vare sig arbetstagare eller arbetssökande. En förutsättning för att kunna få ekonomiskt bistånd enligt SoL är som regel att personen i fråga ska stå till arbetsmarknadens förfogande. En ikke ekonomiskt aktiv person som inte står till arbetsmarknadens förfogande kan med andra ord inte utifrån gällande regelverk hävda någon rätt till ekonomiskt bistånd.

I till exempel den tyska lagstiftningen finns en bestämmelse som uttryckligen anger att unionsmedborgare som har kommit till landet enbart i syfte att få bistånd inte har rätt till vissa former av socialt stöd, däribland det som närmast motsvarar ekonomiskt bistånd. EU-domstolen har bland annat i dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358 bekräftat att sådan lagstiftning inte strider mot unionsrätten. Denna grupp personer får anses falla in under gruppen ikke ekonomiskt aktiva personer i Sverige och vi bedömer därför att vi inte behöver definiera denna grupp närmare.

Personer som på nämnda sätt är icke ekonomiskt aktiva ska enligt vår bedömning omfattas av kvalificeringsvillkoret.

Tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för arbete och studier

Personer som fått uppehållstillstånd på grund av arbete eller för att bedriva näringsverksamhet (5 kap. 10 och 10 a §§ UtlL), säsongarbete (6 c kap. UtlL) eller för forskning, viss praktik, visst volontärarbete eller au pair-arbete (5 b kap. UtlL) ska enligt vår bedömning omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Även de personer som fått EU-blåkort på grund av en högkvalificerad anställning och deras familjemedlemmar (6 a kap. 1 och 10 §§ UtlL) ska omfattas av kvalificeringsvillkoret. Det samma gäller personer med ICT-tillstånd (6 b kap. 1 § UtlL). Likaså personer som fått uppehållstillstånd på grund av studier (5 kap. 10 § UtlL) eller studier inom högre utbildning (5 b kap. UtlL) ska enligt vår uppfattning omfattas av kvalificeringsvillkoret. Det finns enligt vår bedömning inget hinder mot att nämnda personer omfattas av kvalificeringsregeln.

En förutsättning för att beviljas uppehållstillstånd för arbete respektive studier är att personen i fråga kan försörja sig under vistelse tiden. Det får därför antas att majoriteten av dessa inte kommer vara i behov av ekonomiskt bistånd. En fråga är vad som ska hända vid ändrade förhållanden, exempelvis om en anställning upphör i förtid. Vid ändrade förhållanden kan det finnas skäl att återkalla tillståndet, varpå personen i fråga förväntas lämna landet. Även om så inte är fallet rör det sig om tidsbegränsade tillstånd för utländska medborgare som vid tillståndstidens slut förväntas lämna landet om inte förutsättningar finns för fortsatt vistelse. Att inte längre klara av sin egen försörjning kan innebära att sådana förutsättningar inte längre finns. Den som inte kan försörja sig kan inte heller beviljas permanent uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt. Om inte svenska myndigheter har möjlighet att bistå med hjälp får dessa personer vända sig till sitt hemlands ambassad för hjälp till hemresa.

Tredjelandssmedborgare med uppehållstillstånd på grund av anknytning till andra än flyktingar och alternativt skyddsbehövande

Upphållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a §§ UtL förutsätter som huvudregel att anknytningspersonen kan försörja sig och den sökande. Försörjningskravet innebär att uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt dessa bestämmelser endast får beviljas om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Enligt vår bedömning finns det inget hinder mot att sådana familjemedlemmar träffas av kvalificeringsvillkoret.

Det är i detta sammanhang viktigt att särskilja dem som får uppehållstillstånd enligt dessa bestämmelser från de som, enligt ovan, är familjemedlemmar enligt skyddsgrundsförordningen eller till personer med uppehållsrätt. Familjemedlemmar enligt skyddsgrundsförordningen och till personer med uppehållsrätt har, som nämnts ovan, rätt till likabehandling med svenska medborgare.

Tredjelandssmedborgare med uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

Enligt 5 kap. 6 § UtL får uppehållstillstånd beviljas om tillstånd inte kan ges på annan grund och det vid en samlad bedömning finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att en person bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälso-tillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. Bestämmelsen är av undantagskaraktär och har ett snävt tillämpningsområde (prop. 2004/05:170 s. 280). Den som beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter omfattas inte av skyddsgrundsförordningens personkrets. Inte heller någon annan unionsrättsakt eller annan internationell rättsakt reglerar vad som gäller för denna grupp avseende rätt till ekonomiskt bistånd. Det finns därmed inget i internationell rätt som hindrar att de träffas av kvalificeringsvillkoret. Vi föreslår därför att de träffas av kvalificeringsregeln.

*Tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd
på grund av verkställighetshinder*

Det finns enligt vår bedömning inte någon unionsrättsakt eller annan internationell rättsakt som reglerar vad som gäller för denna grupp avseende rätt till ekonomiskt bistånd. Det finns därmed inget som hindrar att personer som har uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder (12 kap. 18 § UtlL) träffas av kvalificeringsvillkoret. Vi föreslår därför att de träffas av kvalificeringsregeln.

Vad gäller för de grupper som omfattas av kvalificeringsregeln

Personer som träffas av kvalificeringsvillkoret kommer inte att ha rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt enligt 4 kap. 1 § SoL. Som redogjort för ovan har de alltjämt rätt till övriga typer av insatser inom ramen för livsföring i övrigt enligt 4 kap. 1 § SoL. De eventuella tillämpningsutmaningar som denna konstruktion kan orsaka kan förväntas minska när den nya socialtjänstlagen träder i kraft. Socialnämnderna får vidare, enligt nu gällande rätt, ge bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL om det finns skäl för det, se avsnitt 7.2.4.

Under kommitténs arbete har synpunkten förts fram att vi borde klargöra var gränserna går för det bistånd som faller inom kvalificeringsregeln och vad som faller utanför. Som utvecklats ovan är det svårt att bestämma redan inom ramen för bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, eftersom begreppet ”ekonomiskt bistånd” inte hanteras i den bestämmelsen. Detsamma gäller var gränsen går i förhållande till det oreglerade bistånd som kan lämnas med stöd av 4 kap. 2 § SoL. Kvalificeringsregeln omfattar inte bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL och någon förändring i förhållande till den bestämmelsen är inte avsedd med våra förslag. Någon förändring av innebörden av principen om kommunens yttersta ansvar, som vi redogjort för i avsnitt 7.2.3, är inte heller avsedd med våra förslag.

Det kan noteras att regeringen, i likhet med en uppdelning av 4 kap. 1 § SoL, har föreslagit att nuvarande 4 kap. 2 § SoL också delas upp (prop. 2024/25:89 s. 321, 355, 671 och 674). Vilka effekter den förändringen får i förhållande till våra förslag bör även det beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

7.5 Informationsutbyte

Vår bedömning: Socialnämnderna kan med stöd av befintlig lagstiftning hämta in de uppgifter om uppehållstillstånd från Migrationsverket som behövs för att bedöma om kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd är uppfyllt.

Skälen för vår bedömning

Redan i dag behöver socialnämnderna tillgång till uppgifter om uppehållstillstånd i ärenden om ekonomiskt bistånd, för att kontrollera laglig vistelse i Sverige. Socialnämnderna hämtar in dessa uppgifter från Migrationsverket genom fråga-svarstjänsten *Sammansatt bas-tjänst för ekonomiskt bistånd*, SSBTEK. Tjänsten administreras av SKR.

Det kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd som vi föreslår innebär att nämnderna kommer att behöva ytterligare uppgifter kring den enskildes uppehållstillstånd för att kunna bedöma om han eller hon uppfyller kvalificeringsvillkoret. Utöver att det finns ett uppehållstillstånd kommer socialnämnderna att behöva uppgifter om perioderna med uppehållstillstånd och på vilken grund tillståndet är beviljat.

Utgångspunkten är att den enskilde själv lämnar de uppgifter och handlingar som behövs för att styrka rätten till en förmån. För att underlätta både för den enskilde och för socialnämndernas handläggning skulle dock de uppgifter som Migrationsverket i dag lämnar ut till nämnderna genom SSBTEK kunna utökas.

När Migrationsverket fattar beslut i ett ärende om uppehållstillstånd registreras som huvudregel tillståndstyp, tillståndslängd och en så kallad klassningskod i Centrala utlänningsdatabasen. Klassningskoden visar grunden för uppehållstillståndet.

Enligt uppgift från Migrationsverket kan man genom klassningskoderna bland annat utläsa om en person har beviljats uppehållstillstånd

- som flykting eller alternativt skyddsbehövande,
- på grund av arbete eller studier,
- på grund av anknytning,

- på grund av anknytning till en person som är flykting eller alternativt skyddsbehövande,
- på grund av tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet,
- på grund av synnerligen ömmande omständigheter,
- på grund av verkställighetshinder, eller
- utifrån Sveriges internationella åtaganden.

Klassningskoderna lämnar dock inte information om att en statusförklaring har återkallats. Detta åskådliggörs i stället oftast av en så kallad beslutsgrundskod. Det går inte heller att utläsa av klassningskoderna om Migrationsverket fattat beslut om permanent uppehållsrätt för en person.

Vi bedömer att de uppgifter om uppehållstillstånd som socialnämnderna skulle behöva få tillgång till för att kunna bedöma om kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd är uppfyllt huvudsakligen finns i klassningskoderna och beslutskoderna, i kombination med uppgift om tillståndstider. Samtliga dessa uppgifter är, liksom de uppgifter som utbyts mellan Migrationsverket och socialnämnderna i dag, hämtade från skälen i Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd. De omfattas därmed inte av sekretess (se 37 kap. 1 § jämförd med 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). De kan därmed lämnas ut till en annan myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL. Det innebär ur ett dataskyddsperspektiv i sin tur att Migrationsverket får behandla de aktuella personuppgifterna genom att lämna ut dem till socialnämnderna (13 § första stycket 2 p utlänningsdatalagen [2016:27]). Utbytet av uppgifter mellan Migrationsverket och socialnämnderna träffas också av det förslag på en allmän sekretessbrytande bestämmelse som Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter lämnat i sitt delbetänkande (SOU 2024:63). Någon ytterligare reglering för att möjliggöra informationsutbytet behövs därmed sammanfattningsvis inte.

7.6 Hushållsberäkningen av ekonomiskt bistånd

Utgångspunkten vid den ekonomiska beräkningen är att socialtjänsten beaktar den samlade ekonomiska förmågan hos dem som lever i en hushållsgemenskap, jämför avsnitt 7.2.2. Utifrån detta kan det uppkomma situationer där en av hushållsmedlemmarna uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd, genom svenskt medborgarskap eller vistelse, medan övriga medlemmar inte gör det. Detta är en situation som kan uppkomma redan med dagens regelverk, om till exempel vissa hushållsmedlemmar omfattas av den personkrets som kan få ekonomiskt bistånd enligt LMA, medan andra har rätt till ekonomiskt bistånd.

Beräkningen av ekonomiskt bistånd är inte fullt ut författningsreglerad. I stället överlämnas beräkningen i stora delar till socialtjänsten och i slutändan till rättstillämpningen att avgöra. Vi bedömer att frågan om hushållsberäkningen i ovan nämnda situationer inte heller fortsättningsvis ska regleras i författning utan lämnas till rättstillämparen att avgöra.

8 Begränsning av ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning

8.1 Inledning

Vissa nyanlända invandrare kan under en begränsad tid erbjudas att delta i olika insatser och aktiviteter inom ramen för etableringsprogrammet och därigenom få etableringsersättning. Insatserna avser att underlätta och påskynda för dessa personer att komma i arbete. Om etableringsersättningen tillsammans med andra förmåner och inkomster inte är tillräcklig för den enskildes försörjning kan han eller hon, som regelverket ser ut i dag, ansöka om kompletterande ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Våra direktiv belyser att möjligheten att vid sidan av etableringsersättningen få kompletterande ekonomiskt bistånd kan leda till svaga ekonomiska incitament för programdeltagare att börja arbeta eller utöka sin arbetstid. Det i sin tur riskerar leda till att de hamnar i långvarig arbetslöshet och utanförskap. Enligt direktiven ska vi därför analysera förutsättningarna för hur rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd kan avskaffas för nyanlända invandrare som får etableringsersättning och lämna förslag på en sådan reglering. Om EU-rätten eller andra bindande internationella åtaganden innebär att detta inte är möjligt, ska vi analysera och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd kan begränsas för denna grupp. Våra förslag ska vara förenliga med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden.

För en närmare förståelse av systemet presenterar vi i avsnitt 8.2 en översiktlig bild av etableringsprogrammet och etableringsersättningen. Uppgifter om antal programdeltagare och utbetalda ersättningar inom etableringsprogrammet utgörs av statistik som vi hämtat in från Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan. I avsnitt 8.3 analyserar vi hur rätten till kompletterande ekonomiskt

bistånd under tiden med etableringsersättning förändras genom vårt förslag om en kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd enligt SoL. De bedömningar vi gör i detta kapitel har således en mycket nära koppling till de förslag vi lämnat om kvalificering till ekonomiskt bistånd i kapitel 7. I avsnitt 8.3 finns också våra bedömningar kring om det finns behov av ytterligare reglering för att avskaffa eller begränsa rätten till ekonomiskt bistånd för nyanlända som får etableringsersättning.

Som framgår av avsnitt 3.4 förhåller vi oss till gällande rätt. Det bör dock noteras att etableringsprogrammet och etableringsersättningen för närvarande är föremål för en bredare översyn. Utredningen om förbättrad arbetsmarknads-etablering för utrikes födda kvinnor (efter tilläggsdirektiv Utredningen om en målstyrd integrationspolitik) har lagt fram flera förslag om förändringar i lagstiftningen (SOU 2023:24 respektive SOU 2024:41).

Värt att särskilt belysa här är förslaget om att förändra beräkningssättet för etableringsersättningen i syfte att minska behovet av kompletterande ekonomiskt bistånd för deltagare i etableringsprogrammet (SOU 2024:41). Därutöver bör förslaget om så kallad överhoppningsbar tid för vård av barn (SOU 2023:24) nämnas. Med detta avses att man vid beräkningen av den tid som en nyanländ får ta del av insatser i etableringsprogrammet ska bortse från viss tid som den nyanlände varit förhindrad att delta i insatserna på grund av vård av eget barn som är under 18 månader (SOU 2023:24 s. 304 ff.). En sådan avsikt har också annonserats i budgetpropositionen för 2025, men ännu inte beslutats (prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 14, s. 36). Dessa förslag skulle kunna leda till konsekvenser som vi inte haft möjlighet att beakta inom ramen för kommitténs arbete.

8.2 Etableringsprogrammet och etableringsersättning

Förutsättningarna för att få delta i etableringsprogrammet och att få etableringsersättning framgår av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, etableringslagen, förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, etableringsförordningen, och förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, ersättningsförordningen. Vilka som kan få etableringsersättning och

hur lång tid en person kan delta i etableringsprogrammet med etableringsersättning får betydelse för våra bedömningar kring rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning. I detta avsnitt ger vi därför en översiktlig beskrivning av gällande rätt på området.

8.2.1 Etableringsprogrammet

Etableringsprogrammet innebär kortfattat att vissa nyanlända invandrare kan få delta i olika aktiviteter som syftar till att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Det kan till exempel handla om att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska, samhällsorientering, jobbsökaraktiviteter och arbetsträning (jämför 12–14 §§ etableringsförordningen).

Etableringsprogrammets nuvarande utformning har sin bakgrund i en reform som genomfördes 2010. Reformen innebar bland annat att staten tog över ansvaret från kommunerna för introduktionen av vissa nyanlända samt för deras försörjning under introduktionstiden. Syftet med reformen var huvudsakligen att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet (prop. 2009/10:60). Sedan reformen genomfördes har Arbetsförmedlingen varit ansvarig för att erbjuda vissa nyanlända etableringsinsatser. År 2018 infördes etableringsprogrammet i sin nuvarande utformning. Samma år övergick ansvaret för att fatta beslut om och betala ut etableringsersättning från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan.

Antalet deltagare i etableringsprogrammet har sjunkit de senaste åren. Under 2024 deltog i genomsnitt 8 450 personer per månad i programmet. Motsvarande siffror var 9 959 personer per månad under 2023, 10 218 personer per månad under 2022 och 13 170 personer per månad under 2021.

8.2.2 Personkretsen

De som kan få etableringsersättning är nyanlända invandrare som Arbetsförmedlingen har anvisat till etableringsprogrammet. En anvisning innebär helt enkelt att personen erbjuds att ta del av programmet. Personen ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och omfattas av någon av persongrupperna i 1–3 §§

etableringslagen (3–5 §§ etableringsförordningen). Det handlar om personer som har beviljats uppehållstillstånd

- som flyktingar,
- som alternativt skyddsbehövande,
- som så kallade kvotflyktingar,
- på grund av Sveriges internationella åtaganden,
- på grund av synnerligen ömmande omständigheter,
- på grund av verkställighetshinder,
- på grund av tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet (Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta),
- som tribunalvittnen, eller
- på grund av anknytning till någon av ovanstående i vissa fall.

Även de personer som haft ett uppehållstillstånd på någon av ovanstående grunder och som ansökt om nytt eller fortsatt uppehållstillstånd ingår i etableringsprogrammets personkrets.

Utöver att tillhöra någon av nämnda personkategorier gäller vissa ytterligare krav för att en person ska kunna anvisas till etableringsprogrammet. Personen ska exempelvis ha fyllt 20 men inte 66 år och uppehållstillståndet måste kunna ligga till grund för folkbokföring (1–3 §§ etableringslagen och 5 § etableringsförordningen).

8.2.3 Tid i etableringsprogrammet

Etableringsprogrammet består av två delar. När en person har anvisats till etableringsprogrammet ska en kartläggning först göras av bland annat hälsa, utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, kompetenser och målsättningar (kartläggningsfasen). En individuell handlingsplan ska också upprättas (11 § etableringsförordningen). Hur lång tid kartläggningsfasen får pågå är inte reglerat. Anvisning

till programmet och kartläggning kan påbörjas när personen har fått ett uppehållstillstånd, men ännu inte har hunnit folkbokföras.

Efter kartläggningsfasen kan programdeltagaren få ta del av olika insatser. För att kunna påbörja insatserna måste personen ha folkbokförts. Som huvudregel ska personen delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (SFI) och samhällsorientering. Andra aktiviteter som kan erbjudas är exempelvis jobbsökaraktiviteter och arbetsträning (12–14 §§ etableringsförordningen).

Personen får delta i insatser under en begränsad period, enligt 15 § etableringsförordningen. Insatserna får omfatta motsvarande 24 månader på heltid (programtiden). Programtiden ska vidare ligga inom en ramtid, som maximalt får uppgå till 36 månader. Ramtiden börjar löpa när programdeltagaren första gången folkbokförs i en kommun. Om programdeltagaren folkbokförs medan han eller hon fortfarande vistas i Migrationsverkets anläggningsboende räknas ramtiden emellertid från det att han eller hon först togs emot i en kommun (15 § andra stycket etableringsförordningen).

Vid beräkning av ramtiden ska man dock bortse från tid i programmet under kartläggningsfasen. Det innebär alltså att ramtiden kan förlängas med den tid som gått från första anvisning till etableringsprogrammet till dess att en handlingsplan först upprättades.

En person får ta del av insatserna i programmet till dess att han eller hon exempelvis påbörjar ett förvärvsarbete på heltid, påbörjar en frånvaroperiod med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken på heltid eller påbörjar en period med sjukfrånvaro på heltid (17 § etableringsförordningen). Personen ska då skrivas ut ur programmet, men har möjlighet att senare återinträda i programmet (18–20 §§ etableringsförordningen). Detta förutsatt att det finns programtid kvar och att ramtiden för etableringsinsatserna inte har löpt ut. Arbetsförmedlingen kan också återkalla en anvisning till etableringsprogrammet, till exempel om personen missköter sig eller stör verksamheten. Personen får under vissa förutsättningar på nytt anvisas till programmet (21–22 §§ etableringsförordningen), om det finns programtid kvar och ramtiden inte har löpt ut.

När den maximala programtiden i etableringsprogrammet är förbrukad eller ramtiden är uppnådd, har deltagaren möjlighet att delta i övriga insatser hos Arbetsförmedlingen, exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin, om personen ännu inte uppnått egen försörjning.

8.2.4 Etableringsersättning

Etableringsersättning är den ersättning som lämnas till deltagarna i etableringsprogrammet (2 kap. 12 § ersättningsförordningen). Ersättningen är 308 kronor per dag för en person som deltar i programmet på heltid. Under kartläggningsfasen ges en lägre ersättning om 231 kronor per dag (2 kap. 13 § ersättningsförordningen).

Utöver etableringsersättningen kan programdeltagare få etableringstillägg eller bostadsersättning i vissa fall. Etableringstillägg får lämnas till programdeltagare som har hemmavarande barn (3 kap. 10 § första stycket ersättningsförordningen). Etableringstillägget är 800 kronor per månad och barn som inte har fyllt 11 år och 1 500 kronor per barn som har fyllt 11 men inte 20 år. Etableringstillägget lämnas per hushåll och som utgångspunkt för högst tre barn (3 kap. 11–12 §§ ersättningsförordningen). Programdeltagare som är ensamstående utan hemmavarande barn kan i stället få bostadsersättning (3 kap. 13–15 §§ ersättningsförordningen). Bostadsersättning lämnas för den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 800 men inte 5 700 kronor (3 kap. 16 § ersättningsförordningen).

Etableringsersättningen ska samordnas med vissa andra förmåner. Det kan i vissa fall leda till att ersättningen minskas eller inte lämnas alls (5 kap. 1–5 §§ ersättningsförordningen). Etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning är skattefria, enligt 8 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Under 2024 fick totalt 16 786 personer etableringsersättning, med i genomsnitt 5 900 kronor per månad. Av dem som fick etableringsersättning fick 6 325 personer även etableringstillägg och 2 396 personer bostadsersättning. Den totala summan etableringsersättningar, etableringstillägg och bostadsersättningar som utbetalades under 2024 var cirka 800 miljoner kronor.

Inför reformen 2010 uttalade lagstiftaren att etableringsersättningen bör ligga på en sådan nivå och vara konstruerad så att det endast i undantagsfall bör kunna bli aktuellt med kompletterande försörjningsstöd (prop. 2009/10:60 s. 105 f.). Beloppen för etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen har emellertid varit oförändrade sedan 2010.¹ Den ersättning en pro-

¹ Jämför upphävda 2 kap. 1–2, 9 och 14 §§, förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

gramdeltagare får har alltså inte justerats i takt med prisutvecklingen i samhället. En stor andel av mottagarna av etableringsersättning har därför även fått kompletterande ekonomiskt bistånd från socialtjänsten. Hur stor andel finns det olika uppgifter om. Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet redogör i sitt betänkande (SOU 2025:15, s. 857) för att cirka 31 procent av deltagarna inom etableringsprogrammet fick kompletterande ekonomiskt bistånd under 2022. De uppgifterna är hämtade från SCB:s analysflödesdatabas.

8.3 Rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning

Vår bedömning: De som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar samt de som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet har rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under tid med etableringsersättning.

För övriga grupper inom etableringsersättningens personkrets innebär vårt förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd att det inte finns någon rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning.

Skälen för vår bedömning

8.3.1 Personkretsen

Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag på hur rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd kan avskaffas eller begränsas för personer som får etableringsersättning. Behovet av en sådan reglering har nära samband med hur vår modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd är konstruerad. Sammanfattningsvis innebär vårt förslag i den delen att personer som varken är svenska medborgare eller ska likabehandlas med svenska medborgare har rätt till ekonomiskt bistånd tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott.

Av de personer som kan få etableringsersättning ska enligt vårt förslag personer som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar samt de som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd med stöd av massflyktsdirektivet likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd. Personer som har beviljats internationellt skydd innefattar flyktingar, alternativt skyddsbehövande och kvotflyktingar. Rätten till likabehandling utgår från de bedömningar vi gjort utifrån Sveriges internationella åtaganden, där det finns en tydlig rätt till likabehandling för flyktingar och deras familjemedlemmar (se avsnitt 5.3.3 och 7.4.2). När det gäller alternativt skyddsbehövande och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet har vi gjort bedömningen att det finns tungt vägande skäl för att likabehandla dem med svenska medborgare när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd. Vi anser att detta bör vara utgångspunkten även när personer i dessa grupper får etableringsersättning (se avsnitt 7.4.2). Likabehandlingen innebär i praktiken att personer med internationellt skydd, deras familjemedlemmar och personer med uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå enligt SoL, om deras inkomster i övrigt (till exempel från etableringsersättningen) inte når upp till den nivån.

För etableringsprogrammets övriga personkrets finns det inga hinder i EU-rätten eller andra internationella åtaganden mot att avskaffa eller begränsa rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning. Om det behövs någon reglering kring detta eller inte har att göra med om tiden med etableringsersättning sammanfaller med den kvalificeringstid vi föreslagit – det vill säga den tid då de inte har rätt till ekonomiskt bistånd. Detta avsnitt tar sikte på den frågan.

Vi begränsar i det följande avsnittet till de grupper inom etableringsprogrammets personkrets som inte behöver likabehandlas vad avser rätten till ekonomiskt bistånd. Det gäller således främst dem som har uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighets hinder samt dem som har uppehållstillstånd som tribunalvittnen. Det gäller även dem som har uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon sådan person.

I sammanhanget bör påpekas att de personer som får uppehållstillstånd på dessa grunder är relativt få. De som därefter deltar i etableringsinsatser är rimligen ännu färre. Under 2024 beviljades 784 personer uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder och 576 personer uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Samma år beviljades 311 personer uppehållstillstånd genom anknytning till personer med uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Endast enstaka individer får uppehållstillstånd som tribunalvittnen eller på grund av Sveriges internationella åtaganden. År 2024 fick 6 personer uppehållstillstånd på den senare grunden.²

8.3.2 Sammanfaller kvalificeringstiden för ekonomiskt bistånd med tiden för etableringsersättning?

En nyanländ invandrare (som inte ska likabehandlas med svenska medborgare) ska alltså enligt vårt förslag inte ha rätt till ekonomiskt bistånd förrän efter fem års laglig vistelse i Sverige utan avbrott (kvalificeringstiden). Som framgår av avsnitt 11.2 börjar kvalificeringstiden löpa när uppehållstillstånd beviljas. När den nyanlände får sitt uppehållstillstånd kan han eller hon också anvisas till etableringsprogrammet, påbörja kartläggningsfasen och få etableringsersättning. Etableringsinsatserna är inte tänkta att pågå en längre tid, utan är tidsbegränsade. Perioden under vilken den nyanlände kan delta i etableringsinsatser och därmed som längst kan få etableringsersättning består av ramtiden om 36 månader, plus den tid som den nyanlände deltog i kartläggning (se avsnitt 8.2.3).

Ramtiden är således tydligt tidsbestämd, men det är inte reglerat hur länge kartläggningsfasen får pågå. Det kan också gå viss tid mellan det att en person får sitt uppehållstillstånd till det att han eller hon påbörjar kartläggningsfasen. För att ta reda på om tiden från det att en person fått uppehållstillstånd till dess att han eller hon fullgjort sin tid i etableringsprogrammet ryms inom den kvalificeringstid vi föreslagit för ekonomiskt bistånd blir det därför intressant att titta på ledtiderna i etableringsprogrammet.

² Migrationsverket, Beviljade uppehållstillstånd, 2024, hämtad 2025-01-28, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehållstillstand-oversikter.html>. Antalet uppehållstillstånd avser förstagångsrenden. Statistiken innehåller inte specifik uppgift om antalet uppehållstillstånd genom anknytning till personer med uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.

Den statistik från Arbetsförmedlingen som vi tagit del av visar att ledtiderna under 2024 varierade för olika grupper inom programmet och i olika situationer. De längsta ledtiderna hade kvotflyktingarna. Denna grupp ska dock likabehandlas med svenska medborgare när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd. De som har längst ledtider i etableringsprogrammet efter kvotflyktingarna är en grupp som kallas för "personer med registrerat födelseland utanför Europa – ej kommunmottagna" (nedan ej kommunmottagna). Av det underlag vi fått del av framgår inte närmare på vilka grunder personer i denna grupp har beviljats uppehållstillstånd. Vi har alltså inte kunnat identifiera om dessa personer är beviljade internationellt skydd och därmed behöver likabehandlas med svenska medborgare eller inte. Vi utgår därför ifrån att de träffas av kvalificeringstiden. Det kan dock noteras att de är få till antalet och därmed utgör en mycket liten andel av etableringsprogrammets personkrets. De allra flesta av programdeltagarna har således kortare ledtider än denna grupp.

Från att en person i gruppen "Ej kommunmottagna" beviljats ett uppehållstillstånd tills att kartläggningsfasen påbörjas tog det 2024 i genomsnitt 237 dagar. Tiden från påbörjad kartläggningsfas till inskrivning i programmet var i genomsnitt 87 dagar. Från uppehållstillstånd tills att insatserna i etableringsprogrammet påbörjades tog det alltså i genomsnitt 324 dagar ($237 + 87$), vilket är cirka 11 månader. Insatserna i programmet får sedan pågå i maximalt 24 månader (programtiden) inom ramtiden om 36 månader. Ramtiden om 36 månader för insatserna i programmet börjar löpa vid folkbokföringstidpunkten, se avsnitt 8.2.3. Vissa personer skriver in sig i programmet och påbörjar kartläggningsfasen en längre tid efter att de folkbokförts. Det innebär att i praktiken kommer insatserna i många fall inte pågå i hela 36 månader efter kartläggningen, eftersom ramtiden löpt ut dessförinnan. För att förenkla beräkningarna och se till att vi har så mycket marginaler som möjligt utgår vi dock från att hela ramtiden läggs samman med tiden från uppehållstillstånd till påbörjade insatser.

Den sammanlagda genomsnittliga tiden från uppehållstillstånd till avslutade insatser i etableringsprogrammet för gruppen "Ej kommunmottagna" var utifrån dessa beräkningar som allra längst 47 månader år 2024 ($11 \text{ månader} + 36 \text{ månader}$). Den kvalificeringstid för ekonomiskt bistånd som vi har föreslagit löper under fem år, vilket är 60 månader. Det innebär att den genomsnittliga tiden med etabler-

ingsersättning med stor marginal ryms inom den förslagna kvalificeringstiden för denna grupp. Övriga personer som omfattas av etableringsprogrammets personkrets (och som inte behöver likabehandlas med svenska medborgare) har som nämnts kortare genomsnittliga ledtider. Marginalerna för att tiden med etableringsersättning ska rymmas inom kvalificeringstiden är därmed ännu större för dem.

Även om de ledtider vi utgått från är genomsnittliga, finns det stor marginal i beräkningarna. Vi gör därför bedömningen att det inte kommer att finnas någon rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning för de grupper som inte ska likabehandlas med svenska medborgare, om vårt förslag om kvalificeringstid genomförs. Det finns därför inte behov av att föreslå en särskild reglering om att avskaffa eller begränsa rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning för dem som inte ska likabehandlas med svenska medborgare när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd.

Avslutningsvis finns det anledning att igen påtala att vi förhåller oss till gällande rätt. Om det införs en sådan överhoppningsbar tid vid vård av barn som nämndes i avsnitt 8.1 kan det få inverkan på beräkningarna av om tiden med etableringsersättning ryms inom kvalificeringstiden för ekonomiskt bistånd. Det bör därför beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi föreslå hur icke-medborgare som är bosatta i Sverige vid ikraftträdandet ska kvalificera sig till vissa bostadningsbaserade socialförsäkringsförmåner och till ekonomiskt bistånd. En utgångspunkt är att dessa personer redan kan ha rätt till vissa av de aktuella förmånerna när kvalificeringsvillkoren för de som kommer till Sverige och bosätter sig här träder i kraft. En central fråga är då i vad mån övergångsregler kan påverka rätten till en redan beslutad förmån. I detta kapitel beskriver vi hur beslut meddelas för de förmåner som är aktuella för kvalificeringsvillkor enligt våra huvudförslag (se kapitel 6 och 7) och vilken betydelse detta har för möjligheten att förändra dessa beslut (avsnitt 9.2.). I avsnitt 9.3 finns vår föreslagna ikraftträdandetidpunkt för förslagen i kapitel 6 och 7. Vidare i avsnitt 9.4 föreslår vi hur en övergångsreglering bör utformas, vem som bör omfattas och vilka förmåner som övergångsregleringen ska gälla för.

9.2 Juridiska utgångspunkter och överväganden

9.2.1 Hur beslut utformas i de aktuella förmånerna och vid ekonomiskt bistånd

En utgångspunkt vid bedömningen av ett besluts rättskraft är att rättskraften är begränsad till beslutet. Det är alltså av betydelse både vilket materiellt innehåll och hur lång varaktighet beslutet har. I detta avsnitt går vi därför igenom hur besluten om de socialförsäkrings-

förmåner respektive ekonomiskt bistånd som omfattas av kvalificeringsvillkoren som föreslås i kapitel 6 och 7 är utformade.

Beslut om ekonomiskt bistånd enligt SoL

Den som inte själv eller på annat sätt kan tillgodose sina behov har enligt 4 kap. 1 § SoL rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Biståndet tillgodoser behovet av stöd för att uppnå en skälig levnadsnivå när någon tillfälligt inte kan lösa sin försörjning, men kompenserar inte för inkomstbortfall. Vid en ansökan om bistånd görs en individuell behovsprövning, som avser förhållandena vid tillfället för ansökan. Ett beslut om att enligt 4 kap. 1 § SoL lämna ekonomiskt bistånd för en viss period kan således inte grunda en rätt till fortsatt ekonomiskt bistånd, eller ens en berättigad förväntan om att få ekonomiskt bistånd för en senare period. Vid en senare ansökan görs i stället en förnyad individuell behovsprövning, avseende förhållandena vid tillfället för den senare ansökan.

Föräldrapenning på lägsta och grundnivå

Föräldrapenning grundas i att ett barn föds eller adopteras och lämnas för ett bestämt antal dagar per barn, se 11 kap. 2 § 1 SFB. Förmånen lämnas endast för vård av ett barn som är bosatt i Sverige, och vid adoption om föräldern är bosatt här. Antalet förmånsdagar bestäms vid barnets födelse, eller vid bosättningen i Sverige om det sker senare, vilket ger föräldrarna goda förutsättningar för sin planering av hur förmånen ska disponeras (jämför prop. 2013/14:4, s. 14, 24 och 63). Förmånen lämnas till en försäkrad förälder som inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete, och lämnas baserad på bosättning eller på arbete, enligt 12 kap. 2 § SFB. Det är föräldrarna som disponerar det antal förmånsdagar som följer av SFB.

Barnbidrag

En förutsättning för barnbidrag är att barnet och mottagaren av barnbidraget är försäkrade (se 15 kap. 2 § och 16 kap. 2 § SFB). Barnbidrag kan lämnas i form av allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag

och flerbarnstillägg (15 kap. 2 § SFB). Bidragen, som inte kräver ansökan (se 110 kap. 6 § SFB), betalas ut månadsvis och är en grundläggande och generell förmån för barn som är bosatta i Sverige. För personer som har gemensam vårdnad om ett barn lämnas förmånen med hälften till vardera föräldern. Är endast en av föräldrarna försäkrad lämnas hela förmånen till den föräldern, enligt 16 kap. 5 § SFB.

Om det inträffar något som påverkar rätten till barnbidraget påverkas förmånen från och med månaden efter förändringen, enligt 15 kap. 13 § SFB. Det innebär till exempel att om ett barn flyttar från landet en viss månad, upphör barnbidraget från månaden därefter. Det gäller oavsett vilken information Försäkringskassan tidigare lämnat till vårdnadshavarna om rätten till förmånen. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses i princip alla fall när det inträffar något som medför att barnbidrag ska börja lämnas eller inte längre ska lämnas (prop. 2008/09:200, s. 423 f.).

Omvårdnadsbidrag

Omvårdnadsbidrag utbetalas månadsvis för försäkrade barn till försäkrade föräldrar och lämnas efter ansökan, dock inte för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden och som längst till och med juni det året då barnet fyller 19 år (se 22 kap. 3, 8–9 §§ SFB). Enligt 22 kap. 9 § SFB får beslut om förmånen begränsas till att avse viss tid. Enligt förarbetena till bestämmelsen bör förmånen tidsbegränsas eftersom barns behov ofta förändras över tid, till exempel genom sin utveckling eller att barnet får del av nya samhällsinsatser (prop. 2017/18:190, s. 89 f.). I 22 kap. 15 § SFB anges att rätten till förmånen ska omprövas med viss kontinuitet, som huvudregel minst vartannat år.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning

För rätt till sjukersättning krävs att en försäkrads arbetsförmåga kan anses stadigvarande nedsatt (33 kap. 6 § SFB). Enligt 33 kap. 15 § SFB lämnas sjukersättning, om inte något annat är särskilt föreskrivet, till och med den månad när rätten till förmånen upphör.

Sjukersättning lämnas som längst till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 66 år, enligt 33 kap. 16 § SFB. Det innebär att vissa beslut om förmånen löper ut under tvåårsperioden efter ikraftträdandet. Det gäller beslut om förmånen till personer som uppnår 66 års ålder eller om förmånen av andra skäl upphör under tvåårsperioden, till exempel om förmånstagarens bosättning i Sverige upphör.

Aktivitetsersättning lämnas om arbetsförmågan kan antas vara nedsatt i minst ett år och som längst till och med månaden innan den försäkrade fyller 30 år (33 kap. 7 och 18 §§ SFB). Beslut om aktivitetsersättning får inte avse längre tid än tre år, se 33 kap. 19 § SFB.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning lämnas endast till den som kan tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år, enligt 35 kap. 3 § SFB.

Merkostnadsersättning

Merkostnadsersättning syftar till att ersätta merkostnader till följd av en funktionsnedsättning som uppgår till en viss nivå och kan antas bestå under minst ett år, se 50 kap. 4 § SFB. En förälder har rätt till merkostnadsersättning för ett försäkrat barn, vars funktionsnedsättning kan antas bestå under minst sex månader enligt 50 kap. 5 § SFB. Förmånen lämnas efter ansökan och inte för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden (50 kap. 10 § SFB). Förmånen ska omprövas med viss kontinuitet och minst vart fjärde år enligt 50 kap. 14 § SFB. Omprövning ska även göras om förhållanden som påverkar rätten till merkostnadsersättning har ändrats, dock inte för tillfälliga förändringar.

Enligt lagens förarbeten (prop. 2017/18:190, s. 134 f.) motiveras omprövningen av att rätten till merkostnadsersättning kan förändras över tid. Beslut om merkostnadsersättning kan omfatta långa tidsperioder men även gälla tills vidare. Omprövning av rätten till merkostnadsersättning ska alltid ske om förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på merkostnadsersättningen ändras. Det kan exempelvis bero på att den enskildes levnadsförhållanden förändras påtagligt eller att han eller hon kommer att omfattas av annat samhällsstöd som innebär förändringar av merkostnadsbilden.

Assistansersättning

Assistansersättning lämnas till kostnader för stöd enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), om den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan (51 kap. 3 § SFB).

Förmånen påverkar fördelningen av kostnader mellan kommuner och staten när det gäller behov av personlig assistans mer än 20 timmar per vecka, men den påverkar dock inte rätten till personlig assistans enligt LSS. Förmånen beräknas enligt 51 kap. 9 § SFB för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader. Enligt 51 kap. 12 § SFB omprövas rätten till assistansersättning i den utsträckning som den har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. De ändrade förhållandena ska vara hänförliga till personen, i vid bemärkelse. Det kan exempelvis vara fråga om att den försäkrades hjälpbehov tillgodoses genom ett annat samhällsstöd eller att den försäkrade har flyttat till ett annat boende (prop. 2017/18:78 s. 27). SFB saknar i övrigt bestämmelser om giltighetstiden för beslut om till assistansersättning.

Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstöd är en behovsprövad förmån som enligt 74 kap. 2 § SFB lämnas till en försäkrad som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom allmän ålderspension. Behovsprövningen grundas i den försäkrades inkomster. Om den försäkrade är gift beaktas även makens inkomster.

Förmånen kan beslutas för högst tolv sammanhängande månader. För fortsatt äldreförsörjningsstöd behöver den försäkrade därefter ansöka om förmånen på nytt (74 kap. 8 § SFB). Förmånen kan lämnas till och med den månad då rätten till förmånen har upphört (74 kap. 9 § SFB) vilket till exempel skulle kunna bero på att den försäkrades inkomster har förbättrats.

Bostadsbidrag

Bostadsbidrag i form av bidrag till kostnader för bostad kan lämnas till både barnfamiljer och hushåll utan barn (96 kap. 2 § SFB). För att bostadsbidrag ska kunna lämnas till hushåll utan barn krävs bland annat att den försäkrade eller dennes make inte har fyllt 29 år (96 kap. 11 § SFB). Bostadsbidrag är en behovsprövad förmån som beräknas och betalas ut med ett preliminärt belopp per månad (98 kap. 2–4 §§ SFB). Det slutliga bidraget bestäms enligt 98 kap. 5 § SFB i efterhand per kalenderår under vilket preliminärt bidrag har betalats ut. Ett beslut om bidrag får avse längst tolv månader (se 96 kap. 13 § SFB). Förmånen lämnas inte för tid därefter, utan ny ansökan.

Bostadstillägg

Bostadstillägg är en inkomstprövad förmån som lämnas som tillägg till vissa andra förmåner, i form av bostadstillägg och särskilt bostadstillägg enligt 100 kap. 2 § SFB. Huvudregeln är att förmånen kan lämnas till den som får sjukersättning eller aktivitetsersättning, hel allmän ålderspension, änkepension eller pension eller invaliditetsförmån enligt lagstiftningen i en EES-stat under vissa villkor (101 kap. 3 § SFB). Förmånen lämnas enligt 101 kap. 7 § SFB endast för den försäkrades permanentbostad.

Bostadstillägg lämnas enligt 101 kap. 10 § SFB tills vidare, men får beviljas för viss tid. Enligt uppgifter från Försäkringskassan beslutas förmånen i praktiken till personer som har aktivitetsersättning, för samma förmånstid som beslutad aktivitetsersättning. För personer som har sjukersättning lämnas förmånen också som regel tills vidare men som längst till pensionsåldern då rätten till sjukersättning upphör (se ovan). Försäkringskassan kan i särskilda fall meddela tidsbegränsade beslut om förmånen, till exempel om förmånstagaren upplyst om en planerad framtida flytt från Sverige vid en bestämd tidpunkt. I sådana fall kan beslutet om förmånen tidsbegränsas enligt den upplysningen. Bostadstillägg till pensionärer administreras av Pensionsmyndigheten. För personer med äldre försörjningsstöd beslutas bostadstillägg för samma tolv månadersperiod som för det stödet.

Sammanfattning

För merparten av de förmåner som omfattas av kvalificeringsregler fattas tidsbegränsade beslut, antingen per månad eller med längre löptid. Detsamma gäller ekonomiskt bistånd. För vissa förmåner – omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning – förekommer både tidsbegränsade beslut och beslut som inte har någon tidsgräns annat än – för omvårdnadsbidraget – den tidsgräns som följer av lagstiftningen. Slutligen förekommer det förmåner där beslut fattas att gälla tills vidare utan tidsbegränsning, nämligen sjukersättning i form av garantiersättning, assistansersättning och vissa former av bostadstillägg.

9.2.2 Gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft

Inledning

Med gynnande beslut avses beslut som ger en enskild en förmån som denne begärt eller annars har rätt till. Som exempel kan nämnas beslut om rätt till en viss bostättningsbaserad förmån enligt SFB eller om ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Det är en grundläggande förvaltningsrättslig princip att gynnande beslut har negativ rättskraft. Det innebär att sådana beslut som utgångspunkt inte får återkallas eller ändras till den enskildes nackdel av den beslutande myndigheten. En enskild bör normalt kunna förvänta sig att beslutfattaren inte tar tillbaka vad denne har gett i ett beslut, det vill säga att gynnande beslut har en viss grad av stabilitet. Detta anges även i förarbetena till förvaltningslagen, (prop. 2016/17:180, s. 231).

Bakgrunden till principen är att enskilda ska kunna lita på att ett visst beslut står fast oförändrat enligt sin lydelse samt inrätta sig och företa åtgärder enligt beslutet och efter eget övervägande av beslutets konsekvenser. Förutsebarhet och trygghetsskäl brukar således anses vara de huvudsakliga skälen till att gynnande beslut som huvudregel inte kan ändras till nackdel för den enskilde. Det handlar ytterst om att upprätthålla en balans mellan den enskildes trygghet och rätts-säkerhet samt kraven på en effektiv och rättsenlig förvaltning. I betänkandet En ny förvaltningslag bedömdes att gynnande besluts negativa rättskraft även bör omfatta beslut om beviljande av en fort-

löpande förmån, utan någon angiven tidsbegränsning (SOU 2010:29, s. 590).

Ett gynnande besluts rättskraft är begränsat till det beslutet, oavsett om det avser en viss tid eller om de materiella villkoren för beslutet innebär att det har en begränsad varaktighet. Efter att beslutet slutat att gälla kan myndigheten fatta ett nytt beslut, självständigt från det förra. Det nya beslutet ska som huvudregel fattas utifrån det regelverk som gäller vid beslutstidpunkten.

Ändring av beslut på grund av retroaktiv lagstiftning

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i RÅ 1999 ref. 76, det så kallade Barsebäcksmålet, att principen om gynnande besluts negativa rättskraft inte hindrar att gynnande beslut upphävs med stöd av senare lagstiftning, så länge sådan lagstiftning är förenlig med grundlagen och inte behäftad med någon grundläggande brist i sig.

Uttalandena i Barsebäcksmålet får ses som den yttersta utposten vad gäller möjligheten att ändra gynnande förvaltningsbeslut genom lag. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen spelar det avgörande roll om lagändringen är förenlig med grundlag. Frågan är därför om en lagstiftning som förändrar gynnande besluts negativa rättskraft retroaktivt är förenlig med Sveriges grundlagar, mer specifikt regeringsformen, RF, och de europarättsliga förpliktelser som är inskrivna i RF. De senare rör både att den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, är svensk lag och att vi är medlemmar i EU. Av de fyra svenska grundlagarna så är det endast RF som blir aktuell att diskutera.

RF reglerar uttryckligen endast retroaktiv lagstiftning vad gäller påföljder vid brott och skatt, enligt 2 kap. 10 § RF. Det rör sig alltså om så kallad betungande lagstiftning. Det finns således inget allmänt förbud mot lagstiftning med andra typer av retroaktiva effekter, till exempel som framgent inskränker rätten till förmåner enligt tidigare beslut i så kallad gynnande lagstiftning. Såväl bosättningsbaserade förmåner enligt SFB och rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL är gynnande lagstiftning och kan inte anses falla under den särskilda regleringen i RF.

Men Sverige är också bundet av vissa internationella förpliktelser. Detta tar sig också uttryck i våra grundlagar. Europakonventionen har en särställning som svensk lag då 2 kap. 19 § RF förbjuder att svensk lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Detta har presenterats i avsnitt 5.5.1.

RF stadgar vidare att vi är medlemmar i EU, enligt 1 kap. 10 §. Enligt 10 kap. 6 § RF finns en möjlighet att överlåta beslutanderätt till unionen.

Europakonventionen och skyddet för berättigade förväntningar

I likhet med RF förbjuder Europakonventionen retroaktiv strafflagstiftning (art. 7), men det saknas i övrigt förbud mot retroaktiv normgivning. Däremot har Europadomstolen utvecklat ett skydd för berättigade förväntningar inom ramen för artikel 1 i tilläggsprotokoll 1. Detta tilläggsprotokoll är också svensk lag genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta till skillnad mot tilläggsprotokoll 12, som stadgar ett allmänt diskrimineringsförbud, som inte är inkorporerat som svensk lag (se avsnitt 5.5.1).

Enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen ska personer ha rätt till respekt för sin egendom. Vidare får ingen berövas sin egendom annat än i det allmännas intressen och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Artikel 1 har en bred tillämpning och som egendom ses bland annat tillstånd och förmåner som enskilda tillerkänts genom förvaltningsbeslut (se Europadomstolens dom *Anheuser-Busch Inc. mot Portugal*, nr 73049/01, dom meddelad den 11 januari 2007 [stora kammaren], punkterna 63–65). Egendomsskyddet enligt artikeln bygger på tanken att de som inrättar sig efter ett beslut förtjänar ett visst skydd utifrån principen om berättigade förväntningar.

Flera avgöranden från Europadomstolen rör tillämpning av retroaktiv lagstiftning i förhållande till egendomsskyddet, där den retroaktiva lagstiftningen har ansetts strida mot konventionen. Som exempel kan nämnas *Kjartan Asmundsson mot Island*, nr 60669/00, dom den 12 oktober 2004 där den nya lagstiftningen gällde indrag-

ning av sjukpension med stöd av retroaktiv lagstiftning. I målet *Bélané Nagy mot Ungern*, nr 53080/13, dom den 13 december 2016 (stora kammaren), ansågs en indragning av sjukpension som klaganden fått under mer än tio år som ett brott mot artikel 1 i tilläggsprotokoll 1. Indragningen hade stöd i en lagändring om neddragning av utgående bidrag av besparingsskäl men den långa tid det utgått hade skapat en legitim förväntan hos klaganden att hon skulle erhålla sjukpension om hon uppfyllde gällande kriterier. Indragningen bedömdes därför som oproportionerlig.

Till skillnad mot det allmänna diskrimineringsförbudet, som regleras i tilläggsprotokoll 12 och som nämnts ovan inte gäller som lag i Sverige, innehåller Europakonventionen även ett diskrimineringsförbud som enbart gäller i förhållande till de rättigheter som föreskrivs i Europakonventionen. Detta mer specifika diskrimineringsförbud regleras i artikel 14 och innebär att de fri- och rättigheter som anges i Europakonventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad på grund av exempelvis kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Det innebär att egendomsskyddet i artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 ska läsas tillsammans med artikel 14.

Med utgångspunkten att övergångsbestämmelserna ska vara konstruerade på motsvarande sätt som kvalificeringsreglerna för de som kommer till Sverige och bosätter sig här, kommer de främst att träffa de som kommer från tredjeland (se avsnitt 10.3). Om sådana övergångsbestämmelser med retroaktiv verkan även omfattar beslut som alltså gäller riskerar de att bryta mot artikel 1 i tilläggsprotokoll 1, antingen läst ensam eller tillsammans med artikel 14 i Europakonventionen. Det krävs då ett starkt allmänintresse för att legitimera en sådan inskränkning. Det kan ifrågasättas om en övergångsreglering, som får verkan under en begränsad tid, uppfyller det kravet.

Berättigade förväntningar som allmän unionsrättslig princip

Som vi diskuterat i avsnitt 5.4 ska inte socialförsäkringen harmoniseras inom EU utan samordnas. Samordningen följer huvudsakligen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen,

(samordningsförordningen), och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, (tillämpningsförordningen), (se vidare avsnitt 5.4.4).

Att socialförsäkringen ska samordnas innebär att vi rör oss inom tillämpningsområdet för unionsrätten. Detta gäller även om själva utformningen av socialförsäkringssystemet faller inom den nationella kompetensen. Sverige måste därför utforma sitt socialförsäkringssystem på ett sätt som inte bryter mot unionsrätten (se avsnitt 5.4.). Detta följer bland annat av den lojalitetsprincip som finns inskriven i artikel 4.3 i EU-fördraget.

Att socialförsäkringen ska samordnas, och därmed faller inom tillämpningsområdet för unionsrätten, innebär också att Sverige måste respektera de allmänna rättsprinciperna inom unionen, exempelvis likabehandlingsprincipen som vi presenterat i avsnitt 5.3.

EU-domstolen har genom fast praxis utvecklat en allmän rättsprincip som innebär att den enskilde normalt bör kunna förvänta sig att beslutfattaren inte tar tillbaka vad denne har gett i ett beslut (principen om berättigade förväntningar). Principen om berättigade förväntningar har en stark position inom unionsrätten och är väl utvecklad av EU-domstolen. Den har främst betydelse just för gynnande beslut som rör enskilda och måste beaktas så fort en myndighet tillämpar unionsrätten (se SOU 2010:29 s. 88–91 med de rättsfall som hänvisas där).

Principen om berättigade förväntningar anses vara en del av rätten till god förvaltning. Rätten till god förvaltning finns inskriven i artikel 41 i EU:s rättighetsstadga och har på så vis fått en mer konkret utformning. Som vi utvecklat i avsnitt 5.3.2., är rättighetsstadgan tillämplig när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten, se artikel 51 i rättighetsstadgan.

Sammanfattande bedömning

Även om RF inte uttryckligen förbjuder retroaktiv lagstiftning som upphäver rättskraften av meddelade gynnande beslut innebär både regleringen i Europakonventionen och den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar begränsningar i vilka möjligheter lag-

stiftaren har. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i Barsebäcksmålet förändrar inte den bedömningen. I praktiken innebär detta att om man väljer att införa en reglering som gör att man kan ändra beslut som gäller med negativ rättskraft riskerar Sverige att bryta mot våra internationella förpliktelser.

Möjligheten att ändra beslut enligt SoL och SFB

Möjligheten att ändra gynnande beslut är begränsad, men inte obefintlig. Lagstiftaren har funnit att vissa omständigheter ska medföra att gynnande besluts negativa rättskraft får ge vika. I det följande beskriver vi möjligheten att generellt ändra beslut enligt SoL och SFB.

Enligt 4 § förvaltningslagen (2017:900) är denna lag subsidiär i förhållande till annan lagstiftning. SoL innehåller ingen specifik bestämmelse om ändring av beslut som är fattade med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Därmed gäller förvaltningslagens bestämmelser vid ändring av beslut om ekonomiskt bistånd. Enligt 36 § förvaltningslagen får beslut som innehåller uppenbar felaktighet till följd av skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende rättas av den myndighet som meddelat beslutet. I 37 § förvaltningslagen anges att beslut får ändras till den enskildes nackdel bara om beslutet meddelats med förbehåll om återkallelse eller ändring, om det finns tvingande säkerhetsskäl, eller om beslutet meddelats efter vilseledande från den enskilde.

Det finns därmed möjlighet till ändring av ett pågående, gynnande beslut om ekonomiskt bistånd, men möjligheten är begränsad till om någon av de i 37 § förvaltningslagen nämnda situationerna föreligger. Samtidigt bör påpekas att beslut om ekonomiskt bistånd regelmässigt tidsbegränsas till en månad i taget.

I SFB finns, till skillnad mot i SoL, specialregler om ändring av beslut, i 113 kap. 3 § SFB. Bestämmelsen om möjligheten att ändra oriktiga beslut i 113 kap. 3 § SFB avviker från möjligheterna att ändra gynnande beslut enligt 37 § förvaltningslagen. Dessa har då företräde framför förvaltningslagen, enligt 4 § förvaltningslagen. Enligt rättspraxis kan bestämmelsen i SFB inte heller ses som en komplettering till förvaltningslagen utan är den bestämmelse som reglerar när gynnande beslut enligt SFB kan ändras till den enskildes nackdel och som ska tillämpas i stället för förvaltningslagen (se HFD 2023 ref. 56).

För beslut enligt SFB gäller enligt 113 kap. 3 § första stycket att Försäkringskassan ska ändra ett beslut som myndigheten har fattat och som inte har prövats av domstol:

- om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,
- om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller
- om det har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rätts-tillämpning eller annan liknande orsak.

I 113 kap. 5 § SFB anges att ett beslut inte alls får ändras till den försäkrades nackdel med stöd av 3 § när det gäller en förmån som har förfallit till betalning och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det. Vidare finns i 113 kap. 6 § SFB ytterligare en skyddsregel för den enskilde. I 113 kap. 6 § SFB regleras att en fråga om ändring enligt 3 § inte får tas upp av den handläggande myndigheten senare än två år efter den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även senare än två år efter den dag då beslutet meddelades om det först därefter kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller om det finns andra synnerliga skäl.

Frågan om när en viss förmån förfallit till betalning, vilket alltså ytterligare begränsar möjligheten att ändra beslutet till den försäkrades nackdel jämfört med 113 kap. 3 § SFB, beror på de materiella villkoren för förmånen i fråga. Förmåner som beviljas för en viss framtida period och utbetalas månadsvis, förfaller till betalning dagen då förmånen enligt lag eller förordning betalas ut. Förmåner som är dagersättningar anses i stället förfalla till betalning dag för dag och den dag förmånen avser (prop. 1977/78:20, s. 96). Ett beslut om ersättning för förfluten tid anses förfalla till betalning genom beslutet om att bevilja förmånen (se HFD 2023 not. 53 och RÅ 2004 ref. 47).

Sammanfattningsvis kan sägas att varken SoL, SFB eller förvaltningslagen har ändringsregler som tillåter att man ändrar ett gynnande beslut på grund av att ett nytt kvalificeringsvillkor införs. Det skulle därför behövas lagändringar av dessa författningar för att bryta igenom rättskraften i beslut som är fattade i enlighet med dessa lagar.

Möjligheten att ändra ett beslut genom omprövning

I avsnitt 9.2.1. presenterade vi hur beslut utformas för respektive socialförsäkringsförmån som omfattas av våra förslag, samt för det ekonomiska biståndet. För flera av de förmåner som omfattas av våra förslag gäller att de ska omprövas med visst tidsintervall. Frågan är då i vilken utsträckning en sådan omprövning kan ta hänsyn till att det har införts särskilda kvalificeringsvillkor.

Omprövningsreglerna tar sikte på individuella omständigheter som har att göra med att de materiella förutsättningarna för en förmån har förändrats. Beslutsmyndigheten är i och för sig inte bunden av ett tidigare materiellt beslut vid omprövning utan kan göra en ny fullständig materiell omprövning (HFD 2024 ref. 9). Kvalificeringsvillkoren som vi föreslår är dock inte hänförliga till de materiella förutsättningarna för en förmån, det vill säga om någon är förälder eller har ett visst behov på grund av sin funktionsnedsättning, och kan därför inte föranleda omprövning.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att kvalificeringsvillkoren inte kan föranleda omprövning av rätten till en förmån och inte heller är en del av de individuella materiella förutsättningar som kan föranleda omprövning av ett beslut.

9.2.3 Sammanfattande utgångspunkter

Förändringar i rätten till förmåner har skett vid ett flertal tillfällen, liksom förändringar som inneburit att en förmån helt har upphört. Som exempel på nya bestämmelser som begränsat villkoren i förhållande till vad som tidigare gällt kan följande nämnas.

Föräldrapenning, som enligt 12 kap. 12 § SFB lämnas med högst 480 dagar per barn, kan från och med 2014 endast lämnas högst 96 dagar efter barnets fyraårsdag. Förmånen saknade tidigare någon motsvarande begränsning av hur de 480 dagarna kunde disponeras. Begränsningen genomfördes med en övergångsbestämmelse enligt vilken den skulle tillämpas på barn som fötts eller adopterats efter ikraftträdandet.

Förmånerna omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning infördes den 1 januari 2019 då förmånerna vårdbidrag och handikappersättning upphörde att gälla. Enligt övergångsbestämmelserna skulle dock beslut om de upphävda förmånerna fortsatt gälla, dock längst

till dess att beslutet skulle ha upphört eller ha omprövats om äldre bestämmelser fortfarande hade varit tillämpliga (prop. 2017/18:190, s. 142 och 146). I förarbetena till denna reform uttalade regeringen att det är av väsentlig betydelse för tilltron till socialförsäkringen och rättssystemet att enskilda som beviljats en ersättning eller en förmån kan känna trygghet i att vad som anges i beslutet gäller (a.a. s. 145).

Rätten till förmåner kan således förändras genom lagstiftning. Förmåner kan också helt upphöra. Historiskt har det varit en naturlig utgångspunkt vid sådana förändringar att såvitt möjligt undvika negativa retroaktiva effekter. Den principen tillämpades när den ovan beskrivna begränsningen av antalet dagar med föräldrapenning efter barnets fyraårsdag genomfördes (prop. 2013/14:4). Sådana skäl beaktades även då förmånerna handikappersättning och vårdbidrag upphörde och ersattes med omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning (prop. 2017/18:190).

Det ligger emellertid i vårt uppdrag att föreslå en reglering som omfattar även de som redan har beviljade förmåner, vilket som utgångspunkt bryter mot den nyss redovisade principen. I likhet med vad som gäller för uppdraget i stort bör den reglering vi föreslår vara förenlig med svensk lagstiftning samt Sveriges internationella åtaganden, men i övrigt inte vara mer generös än vad dessa åtaganden kräver.

En naturlig utgångspunkt är då att sådana beslut som fattas tidsbegränsat månad för månad bör omfattas av övergångsregler när dessa träder i kraft. När nya beslut fattas, som vanligen är tidsbegränsade men med längre tidsram, bör dessa beslut anpassas så att de upphör att gälla vid ikraftträdandet av övergångsbestämmelserna.

För sådana beslut som omfattas av negativ rättskraft vid ikraftträdandet av övergångsbestämmelserna, det vill säga som gäller tills vidare eller med en lång löptid är vår utgångspunkt att principen om gynnande besluts negativa rättskraft bör få genomslag. Som vi utvecklat ovan bedömer vi att det annars finns en risk för att Sverige bryter mot sina internationella åtaganden. Även ur ett nationellt perspektiv kan lämpligheten i att bryta mot en sådan princip, som är grundläggande även i svensk förvaltning, ifrågasättas. Detta gäller särskilt eftersom det går att konstruera en övergångsregel som träffar ett flertal av de förmåner som omfattas av huvudförslagen utan att bryta mot den principen. Härtill kommer att det rör sig om en övergångsreglering med begränsad tidsmässig effekt.

Gör lagstiftaren ändå bedömningen att även sådana beslut som omfattas av negativ rättskraft ska omfattas av övergångsregleringen krävs förändringar i lagstiftningen som innebär ett rättskraftsgenombrott. Systematiskt torde en sådan reglering lämpligen införas i 113 kap. SFB samt som en specialbestämmelse i SoL. I vårt förslag till övergångsreglering utgår vi emellertid från att beslut som omfattas av negativ rättskraft inte ska omfattas av övergångsregleringen.

9.3 Ikraftträdande

Vårt förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Skälen för vårt förslag

Mot bakgrund av att våra förslag dels ska öka incitamentet till eget arbete och försörjning, dels minska tilldragningsfaktorerna till Sverige – och särskilt med hänsyn till de samhällsutmaningar som långsiktigt följer med bidragsboerande och utanförskap – är det angeläget att de nya krav vi föreslår kan få genomslag så fort som möjligt.

Försäkringskassan har under vårt arbete framhållit att ett effektivt genomförande tidigast kan ske två år efter att riksdagen beslutat att anta förslag om kvalificeringsregler, med hänsyn till bland annat nödvändiga it-investeringar och informationsinsatser. Modellen och dess genomförande riskerar dock att på kort sikt medföra att tilldragningen till Sverige ökar, eftersom personer kan vilja flytta hit innan kvalificeringsreglerna träder i kraft. Det talar för att tiden mellan ett riksdagsbeslut om att den föreslagna modellen ska införas och tidpunkten för ikraftträdandet bör vara så kort som möjligt. Det är därför angeläget med ett så pass snart ikraftträdande som är praktiskt möjligt.

Genomförandet förutsätter dock tid för planering av bland annat administrativa och systemtekniska investeringar samt utbildningsinsatser hos kommuner och berörda statliga myndigheter. Det kan även innebära krav på framtagande och införande av nya rutiner och arbetssätt, samt utbildningsinsatser. Sådana behov gör sig gällande både vad gäller tolkning och tillämpning av de föreslagna bestämmelserna samt tillsynen av den verksamheten.

Förslaget som gäller rätten till ekonomiskt bistånd enligt SoL innebär även att uppgifter om sökandes medborgarskap och laglig grund för vistelsen i Sverige behöver inkluderas vid bedömningen som socialnämnderna gör. Det är ett nytt moment i sådana ärenden, vilket i sig kan motivera särskilda utbildningsinsatser och nya beslutsstöd hos kommunerna och Socialstyrelsen. För att syftet med reformen ska uppnås behövs dessutom breda strukturerade informationsinsatser till enskilda, så att de som berörs av förslagen har en rimlig möjlighet att rätta sig efter förändringen.

Med hänsyn till ovanstående, samt till ett remissförfarande, sedvanligt beredningsarbete inom Regeringskansliet och till en riksdagsbehandling, bedömer vi att den 1 januari 2027 är den tidigaste tidpunkten för ikraftträdande.

Våra förslag utgör tillsammans en helhet och det är därför angeläget att föreslagna ändringar i SFB och SoL kan genomföras i ett sammanhang.

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

Vårt förslag: För den som har bosatt sig i Sverige efter den 31 december 2021 men före ikraftträdandet, och som ansöker om en bosättningsbaserad socialförsäkringsförmån som omfattas av kvalificeringsvillkor, ska de nya bestämmelserna om kvalificeringsvillkor tillämpas första gången den 1 januari 2029. Dessa särskilda övergångsbestämmelser ska dock inte tillämpas för förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer.

För den som vistats lagligen i Sverige från och med den 1 januari 2022 till och med ikraftträdandet, ska kvalificeringsvillkor tillämpas vid ansökan om ekonomiskt bistånd från och med den 1 januari 2029.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för en ansökan om ekonomiskt bistånd som avser tiden före ikraftträdandet.

Skälen för vårt förslag

9.4.1 Möjlighet att kvalificera sig genom framskjuten tillämpning för de som redan har bosatt sig

Utgångspunkten för konstruktionen

I kapitel 6 föreslår vi att kvalificeringsvillkor ska införas för vissa bosättningsbaserade förmåner för personer som bosätter sig i Sverige. I kapitel 7 föreslår vi att endast personer som är svenska medborgare eller kan jämföras med svenska medborgare ska ha rätt till ekonomiskt bistånd och att den som inte uppfyller dessa kriterier ska uppfylla ett kvalificeringsvillkor för att få sådant bistånd. Syftena med kvalificeringsvillkoren är dels att minska tilldragningsfaktorer, dels att förstärka incitamenten att arbeta och uppnå egen försörjning. Förslagen motiveras även av att aktuella förmåner och ekonomiskt bistånd bör lämnas till personer med en etablerad anknytning till Sverige.

Kvalificeringsvillkoret innebär ett krav på laglig bosättning under minst fem år, för att vissa bosättningsbaserade förmåner ska kunna lämnas. För ekonomiskt bistånd krävs motsvarande tid av laglig vistelse i Sverige. I avsnitt 6.4.5 (för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner) respektive avsnitt 7.4.3 (för ekonomiskt bistånd) redovisar vi grunderna för valet av fem år. En anledning är att tredjelandsmedborgare efter fem år kan få ställning som varaktigt bosatta i Sverige och då enligt unionsrätten måste likabehandlas med EU/EES-medborgare. Tidsfristen är också i linje med att det som huvudregel krävs minst fem års bosättning för att bli svensk medborgare, se 8 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Enligt våra direktiv ska vi föreslå hur icke-medborgare, som är bosatta i Sverige vid ikraftträdandet, ska kvalificera sig till vissa förmåner och till ekonomiskt bistånd. För dessa personer saknar syftet att minska tilldragningsfaktorer relevans. Däremot finns det – som framhålls i direktiven – skäl att även för denna grupp öka incitamentet till eget arbete. För systemets legitimitet är det också angeläget att det finns en etablerad anknytning till landet för att man ska kunna ta del av det grundskydd som de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och det ekonomiska biståndet utgör. Kvalificeringsvillkoren för dessa personer bör därför utgå från samma kvalificer-

ingstid – bosättningsstid eller vistelsetid – som vi föreslår för de som kommer till Sverige efter ikraftträdandet.

Hänsyn till den förvärvade anknytningen

För att beakta den anknytning och etablering som icke-medborgare som är bosatta i Sverige vid ikraftträdandet redan fått finns olika alternativ. Ett alternativ skulle kunna vara att uppställa ett alternativt kvalificeringsvillkor för personer som bosätter sig i Sverige efter ikraftträdandet, till exempel kortare bosättningsstid eller lägre inkomster. Samtidigt är just en kvalificeringsstid om fem år det vi ansett möjligt – och rimligt – för gruppen som bosätter sig här efter ikraftträdandet. Något bärande skäl för att de som redan har kommit hit inte ska behöva uppnå samma anknytning är svårt att se. Det samma gäller de inkomstnivåer som krävs för att förkorta kravet på bosättning för socialförsäkringsförmånerna.

Den rimliga utgångspunkten är i stället att samma regler ska gälla för de som bosätter sig här efter ikraftträdandet och de som bosatt sig här mindre än fem år dessförinnan. En sådan ordning betyder att vissa personer hinner uppfylla kvalificeringsvillkoret innan reglerna tillämpas. Vissa av dem kan komma att uppfylla kravet på bosättningsstid genom den ramtid på femton år som föreslås i avsnitt 6.4.5. Kvalificeringsvillkoren när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd kommer inte heller att beröra personer som hinner få svenskt medborgarskap eller status som ska jämföras med svenskt medborgarskap, till exempel ställning som varaktigt bosatt, innan bestämmelserna ska börja tillämpas.

Våra direktiv vill se en balans mellan å ena sidan ett starkt incitament att skaffa sig egen försörjning och å andra sidan rimliga förutsättningar att anpassa sig till en förändrad situation för de som bosatt sig i Sverige mindre än fem år före ikraftträdandet. Om kvalificeringsvillkoren träder i kraft den 1 januari 2027 omfattar de gruppen som bosatte sig i Sverige efter den 1 januari 2022. Den gruppen har alltså varit i Sverige som längst i drygt tre år när vi redovisar våra förslag. Samtidigt skulle även en person som kommer till Sverige i december 2026 omfattas av övergångsreglerna.

Ju längre man vistats här med tillgång till bosättningsbaserade förmåner eller bistånd desto större förväntan har man rimligen på

att dessa förmåner ska bestå. För det ändamålet är kunskap och information om de förändrade villkoren särskilt angeläget. När väl riksdagen beslutat om införandet av kvalificeringsregler har man således att förhålla sig till det beslutet och vad det innebär för den egna situationen.

Bestämmelserna om kvalificeringstid är alltså konstruerade så att den kvalificeringstid som får tillgodoräknas inte utgår från när kvalificeringsreglerna för de som kommer till Sverige träder i kraft. I stället är utgångspunkten vid vilken tidpunkt de personer som har kommit hit har uppfyllt kravet på laglig bosättning respektive laglig vistelse. För att uppfylla kravet på bosättningstid för socialförsäkringsförmåner kan den som bosatt sig här, på samma sätt som den som kommer till Sverige, tillgodoräknas bosättningsperioder inom EU/EES med stöd av samordningsförordningens regler. På motsvarande sätt kan kvalificeringstiden för de bosättningsbaserade förmånerna förkortas genom att den försäkrade uppfyller det så kallade inkomstvillkoret, se avsnitt 6.4.6. De som omfattas av övergångsreglerna har också möjligheten att ansöka om undantag från kvalificeringsvillkor om bosättningstid på grund av synnerliga skäl, se avsnitt 6.4.5.

Berättigade förväntningar

Som framgick av avsnitt 9.2 anser vi att utformningen av besluten – tidsbegränsade eller med lång löptid – har stor betydelse för möjligheten och lämpligheten att låta förmånen omfattas av kvalificeringsregler. Samtidigt kan det hävdas att oavsett det formella beslutets konstruktion har de som redan finns i landet och tar emot även tidsbegränsade förmåner, till exempel barnbidrag, en berättigad förväntan på att fortsätta få förmånen och att inte förutsättningarna för att få den förändras materiellt.

Det ligger samtidigt i vårt uppdrag att föreslå kvalificeringsregler som även omfattar förmåner som utgått löpande och under längre tid, trots att besluten i sig varit tidsbegränsade, som till exempel barnbidrag och flerbarnstillägg. Det skäl som starkast lyfts fram i våra direktiv är ett ökat incitament att söka sig till arbetsmarknaden för de som redan är bosatta i Sverige. Som utgångspunkt är det vår bedömning att genom att låta övergångsreglerna börja tillämpas en viss

tid efter ikraftträdandet ger man de som redan bor i Sverige en skälig respit att anpassa sig till en förändrad situation. Det innebär i sin tur ett ökat incitament att söka sig till arbetsmarknaden.

En väl avvägd tidpunkt för när kvalificeringsregler ska börja tillämpas för dessa personer är enligt vår bedömning en förskjutning på två år. Det skulle innebära att de som redan har en upparbetad anknytning till Sverige hinner uppfylla den femåriga tiden för bosättning respektive vistelse, medan de som har en svagare anknytning skulle få ett skäligt och väl avgränsat rådrum att skaffa arbete och egen försörjning. Tvåårsregeln innebär alltså dels att personer som vid ikraftträdandet varit bosatta i Sverige i tre år faktiskt uppfyller bosättningsvillkoret vid tvåårsperiodens slut, dels ett skäligt rådrum för personer med arbetsförmåga att uppfylla det inkomstvillkor vi föreslår ska gälla för vissa socialförsäkringsförmåner.

En person som bosatt sig i Sverige fyra år innan ikraftträdandet har således uppfyllt kravet på fem års bosättning, redan ett år efter ikraftträdandet, det vill säga ett år innan vi föreslår att kvalificeringsvillkoren ska tillämpas för dessa personer. En person som däremot bosatt sig i Sverige året innan ikraftträdandet uppfyller bosättningskravet enligt SFB och vistelsekravet enligt SoL först två år efter det att kvalificeringsvillkoren föreslås börja tillämpas för den personen.

Ett gynnande beslut om en viss bosättningsbaserad förmån enligt SFB kan visserligen för den enskilde grunda en viss förväntan på ett nytt sådant gynnande beslut vid en senare ansökan om samma förmån. Vi anser dock att de eventuella förväntningarna en enskild kan ha på att fortsatt få exempelvis barnbidrag efter den 1 januari 2029 inte kan anses berättigade. Genom att vi för den aktuella gruppen skjuter fram tillämpningen två år har de rimligen tillräcklig tid för att hinna anpassa sig till det nya regelverket.

Det ekonomiska biståndet är, som nämnts i avsnitt 9.2.1., vid varje tillfälle behovsprövat vilket innebär att den enskilde alltid måste visa vid ansökningstillfället att behovet kvarstår. Det kan därför svårligen uppstå en berättigad förväntan att fortsatt få ekonomiskt bistånd månad efter månad.

9.4.2 Särskilt om vissa socialförsäkringsförmåner och om hantering av tidsbegränsade förmåner

Äldreförsörjningsstöd och vissa former av bostadstillägg

Som vi har diskuterat i avsnitt 6.4.2, föreslår vi att äldreförsörjningsstödet ska inkluderas i de bosättningsbaserade förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för. Huvudanledningen till detta är att det är en förmån som utnyttjas i väsentligt högre grad av den grupp som kvalificeringsreglerna avser att träffa, än den gör av andra grupper. Förmånen är också nära sammanknuten med det ekonomiska biståndet enligt SoL.

Det andra skälet till att införa kvalificeringsregler, det vill säga att öka incitamentet till arbete och egen försörjning, gör sig däremot inte gällande för äldreförsörjningsstödet. Äldreförsörjningsstödet utgår till de som uppnått riktlinjen för pensionsålder (från år 2025) och det kan inte förväntas att denna grupp ska försörja sig genom arbete. Vi föreslår därför att kvalificeringsreglerna för äldreförsörjningsstöd enbart ska gälla de som bosätter sig i Sverige efter ikraftträdandet. De som bosatt sig i Sverige innan dess ska därmed inte omfattas av de föreslagna kvalificeringsvillkoren.

Vi föreslår att detsamma ska gälla för bostadstillägget för pensionärer enligt 101 kap. 3 § 2–4 SFB. Anledningen är att bostadstillägget för pensionärer är nära sammanknutet med äldreförsörjningsstödet och att dessa förmåner därför bör behandlas på samma sätt.

Barnbidrag och flerbarnstillägg

Övergångsvisa kvalificeringsregler för barnbidrag och flerbarnstillägg kan förväntas ge påtagliga incitament till arbete och egen försörjning. Eftersom det inte krävs någon ansökan för barnbidrag och förmånen inte heller behövsprövas kan den enskilde visserligen ha förväntningar på att förmånen kommer att bestå till dess att barnet eller barnen inte längre har rätt till bidrag. Tekniskt sett är det dock att se som ett nytt beslut varje månad. Det innebär att det inte finns någon negativ rättskraft att ta hänsyn till. Utgångspunkten är därför att barnbidraget och flerbarnstillägget ska omfattas av övergångsreglerna, vilket därför är det vi föreslår.

Under kommitténs arbete har det framkommit farhågor om att övergångsreglerna är administrativt betungande. I avsnitt 10.9.1. diskuterar vi särskilt konsekvenserna av övergångsbestämmelserna för barnbidraget och flerbarnstillägget. Det får i den fortsatta lagstiftningsprocessen övervägas vidare om de administrativa konsekvenserna är så omfattande att de – trots skälen som talar för motsatsen – bör leda till att barnbidraget och flerbarnstillägget undantas från övergångsregleringen.

Föräldrapenning

Vid ett barns födelse eller adoption, alternativt vid bosättning i Sverige, fastställs antalet dagar för föräldrapenning (se 12 kap. 8 och 12 §§ SFB). För att få föräldrapenning utbetald krävs därefter en ansökan och för varje utbetalning fattas ett nytt beslut, som i sin tur är beroende av olika villkor.

Vi bedömer att beslutet att fastställa ett antal dagar inte är ett sådant gynnande beslut som har negativ rättskraft. Det går därför att tillämpa de särskilda övergångsreglerna på de som omfattas av personkretsen och har fått ett beslut om antal föräldradagar före det att övergångsreglerna börjar tillämpas den 1 januari 2029. Detsamma gäller naturligtvis för de som omfattas av personkretsen och får ett sådant beslut efter ikraftträdandet av övergångsbestämmelserna.

Om olika tidsbegränsningar av förmåner

Som vi utvecklat i avsnitt 9.2 fattar beslutsmyndigheterna tidsbegränsade beslut för vissa förmåner och beslut utan tidsgräns för andra förmåner. För vissa förmåner förekommer både beslut med och utan tidsgräns.

Vår bedömning är att för förmåner med tidsbegränsade beslut finns det inga hinder mot att låta framtida beslut som fattas efter det att det tidsbegränsade beslutet löpt ut omfattas av övergångsregleringen. Det faktum att tillämpningen av kvalificeringsvillkoren skjuts upp under två år innebär dels att personerna har tid att anpassa sin situation till den nya regleringen, dels att de tidsbegränsade besluten i många fall hinner löpa ut. De beslutande myndigheterna har också möjlighet att anpassa tidsramen för besluten till övergångs-

reglerna, så att kvalificeringsvillkoren får genomslag när de börjar tillämpas den 1 januari 2029.

Som framgår av avsnitt 9.2 är det också vår bedömning att de beslut som är fortsatt gällande när de särskilda övergångsbestämmelserna ska börja tillämpas skyddas av principen om negativ rättskraft. Det går alltså inte att i förhållande till dessa beslut göra kravet på viss bosättningsstid gällande. Det innebär i sin tur att för vissa förmåner – omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning – är det utformningen av besluten som styr om övergångsregleringen ska tillämpas. För tidsbestämda beslut slår övergångsregleringen igenom när besluten löper ut, för tidsobestämda – eller beslut som bara begränsas av tidsfristen i lag – gör de det inte.

Däremot, om en person bosätter sig i Sverige före ikraftträdandet, det vill säga före den 1 januari 2027, men inte ansöker om en tidsobestämd förmån – till exempel sjukersättning i form av garantiersättning – förrän efter det att kvalificeringsvillkoren börjat tillämpas, det vill säga efter 1 januari 2029, ska kvalificeringsvillkoren tillämpas. I en sådan situation finns inget beslut med negativ rättskraft som behöver bestå.

10 Konsekvenser av kommitténs förslag

10.1 Inledning

10.1.1 Författningskrav och kommittédirektiv

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en kommitté belysa konsekvenserna av sina förslag. Utöver bestämmelserna i kommittéförordningen finns i förordningen om konsekvensutredningar (2024:183) bestämmelser om vad en utredning ska redovisa. Den förordningen trädde i kraft den 6 maj 2024 och gäller enligt övergångsbestämmelserna inte de utredningar som, liksom denna, till-satts före ikraftträdandet. För våra konsekvensutredningar gäller därmed i stället kommittéförordningens bestämmelser i 14–15 a §§ i den äldre lydelsen samt 6 och 7 §§ i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av dessa bestämmelser framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering (14 § kommittéförordningen).

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och

män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

Av dessa bestämmelser framgår att en konsekvensutredning ska innehålla följande.

- En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser (6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande.

- Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,

- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning (7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Därutöver framgår av våra direktiv att vi särskilt ska redogöra för följande. Om våra förslag påverkar den kommunala självstyrelsen ska vi redovisa de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen, RF. Vi ska också analysera hur våra förslag om nya kvalificeringsmodeller förhåller sig till andra befintliga regelverk som kan vara relevanta för den grupp som träffas av våra förslag, bland annat genom att beräkna och redovisa konsekvenserna för andra befintliga ersättningssystem.

Därutöver ska vi beskriva konsekvenser för enskilda och civilsamhället, särskilt konsekvenser för enskildas ekonomiska och sociala situation såväl på kort som på lång sikt. Vi ska vidare särskilt redovisa hur förslagen kan påverka den enskildes incitament och förutsättningar att delta i etableringsinsatser. Konsekvenser för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens administration och möjlighet till effektiv kontroll ska redovisas. Därutöver ska vi beskriva möjliga risker förenade med olika kvalificeringsvillkor, som exempelvis risken för falska eller oriktiga anställningsavtal. Vi ska också särskilt beskriva konsekvenser för den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver för nyanlända inom etableringsprogrammet, liksom för utrikes födda personers etablering på arbetsmarknaden i stort. En redovisning för kostnader för kommunerna utifrån hur många hushåll som kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd med de föreslagna förändringarna ska också göras.

10.1.2 Utgångspunkter

Om de krav som ställs på vår konsekvensanalys (se avsnitt 10.1.1) i förhållande till vårt upplägg av analysen kan följande sägas.

Detta kapitel behöver läsas tillsammans med övriga delar av betänkandet. Vårt uppdrag innebär att vi ska lämna förslag på nya modeller för kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Direktiven ramar in uppdraget genom att ange vilka personer som ska träffas av regleringen, ett antal parametrar som ska ingå i modellerna och hur strikt regleringen ska vara, det vill säga att den inte ska vara mer generös än vad som krävs enligt EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden. Direktivens beskrivning av det aktuella problemet är utgångspunkten och de förutsättningar detta gett för vårt arbete beskrivs i kapitel 3.

Våra direktiv lämnar av flera anledningar ett begränsat utrymme för oss att lämna förslag på alternativa lösningar. Trots detta kan man naturligtvis i vissa avseenden konstruera modellerna på något olika sätt. Vi har vägt olika konstruktioner mot varandra, vilket har mynnat ut i de förslag vi därefter lagt fram. Dessa överväganden framgår av kapitel 5–8. Alternativa förslag har inte varit aktuella eftersom de inte svarar lika väl mot direktiven. Det innebär i sin tur att vi inte gjort någon fullständig konsekvensanalys för andra förslag än de vi lägger fram. Vi hänvisar i stället till skälen för våra förslag, som de presenteras i kapitel 5–8.

När det gäller konsekvenser måste vi också framhålla att våra förslag innebär långtgående och delvis samverkande förändringar i ett komplext välfärdssystem. Det finns därmed en inte obetydlig risk för att förslagen kan få oförutsedda konsekvenser om de genomförs. Ett annat sätt att se på detta är att osäkerheten i våra beräkningar är större än vad som hade varit fallet för enskilda mindre regelförändringar.

Vi redovisar huvudsakligen konsekvenserna av våra samlade förslag som en helhet. Att reda ut konsekvenserna av alla möjliga kombinationer av förslagen skulle innebära ett alltför omfattande arbete, som dessutom skulle bli väldigt svårt att ta till sig. Vi redovisar dock hur var och en av de olika förmånerna och det ekonomiska biståndet bidrar till den totala finansiella effekten för den offentliga sektorn (avsnitt 10.7.1) och specifikt för kommunerna (avsnitt 10.8.1).

Övriga utgångspunkter för vår konsekvensanalys är följande. När vi redogör för de konsekvenser våra förslag kommer att få utgå vi i många delar från de grupper av personer som har uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd på olika grunder. Vårt fokus ligger då på de största grupperna. Grupper som endast består av ett litet antal personer, exempelvis de som fått uppehållstillstånd som tribunalvittnen (22 kap. 1–2 §§ utlänningslagen [2005:716], UtL) eller i enlighet med Sveriges internationella åtaganden (5 kap. 4 § UtL) redogör vi inte för. Skälet till det är att grupper med väldigt få individer har en ytterst marginell påverkan på de beräknade konsekvenserna. Vi redogör vidare endast för huvuddragen när det gäller de olika grupperna, vilket innebär att varken beskrivningar eller tabeller i detta kapitel ska ses som uttömmande beskrivningar av gällande rätt.

Våra förslag innehåller även en möjlighet att efter ansökan få socialförsäkringsförmåner även om villkoret om kvalificeringstid inte är uppfyllt. För det krävs synnerliga skäl, vilket innebär att bestämmelsen kommer att tillämpas restriktivt och endast i undantagssituationer (se avsnitt 6.4.5). När vi redogör för hur våra förslag kommer att påverka olika grupper utgår vi från huvudreglerna och bortser från denna möjlighet.

10.1.3 Kapitlets disposition

Kvalificeringsregler för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd påverkar välfärdens grundläggande trygghetssystem. En stor del av analysen i detta kapitel har därför fokus på ekonomiska konsekvenser, med utgångspunkt i hur många personer som påverkas av reformen och på vilket sätt. Den metod och det dataunderlag som varit utgångspunkten för våra beräkningar finns i avsnitt 10.2. För att göra konsekvenserna av våra förslag mer överskådliga redogör vi därefter, i avsnitt 10.3, för hur våra förslag påverkar olika grupper av personer som vistas i Sverige. Enligt våra direktiv ska vi därutöver analysera hur kvalificeringsmodellerna påverkar in- och utträde ur olika ersättningssystem. I avsnitt 10.4 redogör vi därför för de ersättningar som personer som omfattas av systemet för mottagning av vissa nyanlända kan få och hur våra förslag skulle förändra den bilden.

I avsnitt 10.5 redogör vi för antalet personer som skulle ha gått miste om de aktuella socialförsäkringsförmånerna eller ekonomiskt bistånd om de kvalificeringsvillkor vi föreslår hade tillämpats 2024. Utifrån reformens syften – att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som tilldragningsfaktorer och att stärka drivkrafterna för eget arbete och egen försörjning – är det vidare av stor vikt att belysa reformens samhällsekonomiska konsekvenser. I avsnitt 10.6 analyserar vi därför hur reformen kommer att påverka bland annat invandringen till Sverige, sysselsättningen, brottsligheten och integrationen. Avsnitt 10.7 innehåller en översikt över de finansiella effekter som vi uppskattar att reformen medför för offentlig sektor – staten, kommunerna och ålderspensionssystemet. En mer detaljerad redogörelse av vad dessa kostnader hänför sig till för kommunerna respektive statliga myndigheter finns i avsnitt 10.8 respektive 10.9. I dessa två avsnitt redogör vi också för övriga konsekvenser för kommuner och statliga myndigheter, till exempel vad gäller ärendehandläggning och hantering av övergångsbestämmelser. De ekonomiska och sociala effekter våra förslag har för enskilda finns i avsnitt 10.10. Här finns också särskilda bedömningar av hur reformen påverkar situationen för högkvalificerad arbetskraft och personer med funktionsnedsättning. Vi redogör för konsekvenserna för barn separat, i avsnitt 10.11.

Hur företagen påverkas av våra förslag framgår av avsnitt 10.12. Därefter redogör vi för effekterna för de allmänna förvaltningsdomstolarna (avsnitt 10.13), felaktiga utbetalningar (avsnitt 10.14) och jämställdheten (avsnitt 10.15). I avsnitt 10.16 finns konsekvenserna för Sveriges internationella åtaganden. Slutligen redogör vi i avsnitt 10.17 för vissa övriga konsekvenser, till exempel för frivilligorganisationernas arbete.

10.2 Metod och dataunderlag för våra beräkningar

Beräkningarna av förslagets finansiella effekter för den offentliga sektorn och för hushållen har genomförts med hjälp av Statistiska centralbyråns (SCB) mikrosimuleringsmodell FASIT. Vi har i beräkningarna utgått från mikrodata från STAR-urvalet för inkomståret 2022. STAR-urvalet består i första hand av registeruppgifter från Inkomst- och taxeringsregistret och omfattar drygt 2,1 miljoner

personer. Målpopulationen i STAR-urvalet utgör de som har deklarerade inkomster. I urvalet ingår, förutom fysiska personer som har varit folkbokförda antingen vid årets början eller slut, även fysiska personer som inte är folkbokförda, dödsbon samt personer som är skattskyldiga i Sverige men som inte är folkbokförda här. Urvalet har omräknats till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och nu gällande regler för 2025. STAR-urvalet har kompletterats med individuppgifter rörande invandring från databasen STATIV, som bland annat består av uppgifter som SCB har hämtat från Migrationsverket.

De finansiella effekterna är beräknade som en skillnad mot ett nollalternativ som bygger på simulerade utfall för kommande år där dagens regelverk förblir oförändrade. Samma prognoser och framskrivningar används sedan för att beräkna nollalternativet och för att beräkna de olika utfallen om förslagen genomförs. Nollalternativet redovisas dock inte separat i nivåform, utan ska tolkas som att de beräknade konsekvenserna uteblir.

Framskrivningen från 2022 till 2024 och 2025 i FASIT-modellen utgår från att individerna behåller alla sina grundläggande egenskaper såsom till exempel ålder, kön, sysselsättning, arbetslöshet med mera. Inkomsterna räknas om utifrån Konjunkturinstitutets prognoser för den ekonomiska utvecklingen. Därefter justeras individernas och hushållens vikter om så att antalet personer i befolkningen, antalet sysselsatta, antalet arbetslösa med mera stämmer överens med prognosticerade nivåer för 2024 och 2025. I urvalet finns även vissa uppgifter om migranternas medborgarskap och födelseregion. I beräkningarna antar vi att individer som bosätter sig i Sverige kommer från den födelseregion där de är födda.

Vi har använt oss av SCB:s befolkningsprognos, som innehåller prognosticerad invandring till Sverige från olika länder. Eftersom uppgifterna är baserade på prognoser är de förknippade med osäkerhet. Den framtida migrationen är emellertid extra osäker, inte minst på grund av det nuvarande internationella säkerhetspolitiska läget.

Datamaterialet har kompletterats och matchats ihop med insamlade månadslöner från SCB för inkomståret och året innan, det vill säga 24 månader. Anledningen till det är att vi genom kompletteringen kan åskådliggöra de berörda personernas möjlighet att förkorta kvalificeringstiden för socialförsäkringsförmånerna genom eget arbete. Uppgifter om månadslöner finns enbart för två år till-

baka. Det innebär att vissa personer som har bosatt sig i Sverige för tre till fem år sedan, kan ha uppfyllt det inkomstvillkor som vi föreslår för socialförsäkringsförmåner trots att personerna saknar en lön som motsvarar villkoret under den senaste tvåårsperioden (för vilka löneuppgifter finns). Denna underskattning av antal personer som har uppfyllt inkomstvillkoret bedöms vara relativt liten och överskattningen av de finansiella effekterna är därmed marginell. Beräkningar utifrån longitudinella årsinkomster visar att cirka 0,4 procent av de som för 3–5 år sedan hade en årsinkomst som motsvarade inkomstvillkoret inte uppfyllde detta villkor under de senaste två åren.

FASIT-modellen innehåller nu gällande skatte- och socialförsäkringsregler med mera vilket möjliggör simuleringar av regeländringarnas finansiella konsekvenser – till exempel de kvalificeringsvillkor för vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd som vi föreslår. För de finansiella beräkningarna i detta kapitel utnyttjar vi det framskrivna urvalet till 2025 för att fånga dagens regelsystem.

Modellen är dock statisk i den meningen att individernas beteende inte förändras av regelförändringar trots att de regler vi föreslår syftar till att ändra deras beteende. Det innebär att kvalificeringsvillkoren varken påverkar invandringen till Sverige eller utbudet av arbetskraft i modellen. Vi kompletterar därför den finansiella konsekvensanalysen med en övergripande analys som inkluderar effekten av att individernas beteende anpassas i enlighet med de uppskattningar vi gjort med empirisk forskning som grund, se kapitel 4. I avsnitt 10.7.2 frångår vi de statiska beräkningarna utan beteendeeffekter och redogör för dynamiska räkneexempel som inkluderar ändrat beteende. Liksom Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (SOU 2025:15) har vi valt att inte använda oss av den arbetsutbudsdel som finns i FASIT-modellen. Det beror på att den delen av FASIT-modellen är skattad på tjugo år gamla data som inte kan förväntas beskriva beteendet hos de grupper vi är intresserade av.

I FASIT-modellen beräknas även utbetalningar av ett antal hushållsanknutna förmåner – bostadsbidrag, bostadstillägg, äldreomsörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Ett beräkningsproblem för dessa förmåner och bidrag är att de kräver en ansökan, men alla som är berättigade till förmånerna ansöker inte om dem. I model-

len hanteras detta genom att varje hushåll tilldelas en fördefinierad sannolikhet att söka en förmån som avgör om hushållet i simuleringen söker den förmånen. De utbetalda bidragen är inledningsvis indelade i fyra antalsmässigt lika stora grupper (kvartiler). Grupp 1 motsvarar således den fjärdedel av bidragsmottagarna som fått högst bidrag, grupp 2 den fjärdedel som fått näst högst bidrag, grupp 3 den fjärdedel som fått näst lägst bidrag och slutligen grupp 4 den fjärdedel som fått lägst bidrag. Sannolikheten att söka bidraget har beräknats inom varje grupp (kvartil) baserat på antal hushåll som har fått bidraget och antal hushåll som skulle ha fått bidraget om de hade sökt. Om hushållets fördefinierade sannolikhet är mindre än sannolikheten för gruppen antas de söka förmånen, annars inte. Reformen innebär att vissa hushåll inte längre kommer att få tillgång till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Därigenom ökar behovet av ekonomiskt bistånd. Det ökade behovet innebär att vissa hushåll byter bidrags- eller kvartilgrupp och därmed ökar sannolikheten att de ansöker om och får ekonomiskt bistånd i FASIT-modellen.

De beräknade finansiella effekter som presenteras är uttryckta i 2025 års priser och volymer. Framräkningen av underlaget efter 2024 utgår från antal folkbokförda personer 2024, som justerats utifrån SCB:s befolkningsprognos (april 2024). Antalet folkbokförda migranter som kommer från tredjeland till Sverige har minskat under de senaste fem åren. Antalet vuxna personer i den gruppen, som blev folkbokförda först 2022 uppgick till omkring 50 000, medan de som blev folkbokförda 2023 och senare uppgår till omkring 42 000 personer. I de finansiella beräkningarna för 2027 och senare har hänsyn tagits till att antalet folkbokförda migranter blir färre av att några återvandrar, avlider eller av andra skäl inte är folkbokförda i Sverige nästkommande år. Sannolikheten för att en immigrant inte är folkbokförda nästkommande år är beräknad, med hjälp av SCB:s longitudinella urval, till nästan 1,9 procent.

Med antagande om att framtida migranter har samma egenskaper (sysselsättningsnivå, inkomster med mera) som migranterna som har bosatt sig i Sverige under den senaste femårsperioden kommer utfallet att bero på utvecklingen av antalet invandrare framgent som omfattas av kvalificeringsvillkoren. Beräkningarna utgår från egenskaperna för 2024 års migranter som har bosatt sig i Sverige under de senaste fem åren. Även om morgondagens migranter sannolikt

kommer att ha andra egenskaper än dagens har vi på grund av prognosernas osäkerhet och ofullständighet inte kunnat ta hänsyn till det. Vi bedömer ändå att analyser som utgår från egenskaper hos nuvarande migranter kan ligga till grund för tillräckligt goda bedömningar av reformens konsekvenser.

Uppgifter avseende assistansersättning kommer från Försäkringskassan och avser 92 personer som fick förmånen 2024 och som kom till Sverige under perioden 2020–2024.

10.3 Reformen påverkar främst tredjelandsmedborgare, men även vissa EU/EES-medborgare

Vår bedömning: Kvalificeringsvillkoren för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner träffar huvudsakligen tredjelandsmedborgare. I praktiken kommer svenska medborgare, nordiska medborgare och EU/EES-medborgare oftast att ha tider av bosättning som de enligt unionsrätten får tillgodoräkna sig vid bedömningen av om de uppfyller dessa kvalificeringsvillkor.

Kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd träffar tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder och anknytning till andra än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Bland EU/EES-medborgarna är det främst personer med uppehållsrätt som arbetssökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva som påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

De som träffas av både kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd är tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder eller anknytning till andra personer än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Även EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetssökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva kommer att träffas av båda villkoren.

Skälen för vår bedömning

För att göra konsekvenserna av våra förslag mer överskådliga redogör vi i detta avsnitt för hur våra förslag påverkar olika grupper av personer som vistas i Sverige. Vi utgår från en uppdelning utifrån medborgarskap, uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd, vilka enligt Sveriges internationella åtaganden utgör de rättsliga grunderna för vistelsen i Sverige och som avgör om och i så fall på vilken nivå en person kan ha rätt till olika förmåner (se avsnitt 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.3.2 och 5.3.3). Sveriges internationella åtaganden innebär också att vissa grupper kan ha rätt till socialförsäkringsförmåner, men inte ekonomiskt bistånd, eller tvärtom. För att tydligt åskådliggöra detta gör vi nedan sammanfattningar även i tabellform. Som vi beskrivit i avsnitt 10.1.2 fokuserar vi på de största grupperna av uppehållstillstånd respektive uppehållsrätt och utgår från huvuddragen när det gäller de olika grupperna.

I samband med att vi beskriver hur de olika grupperna berörs av våra förslag redogör vi också för statistik från Migrationsverket gällande antalet beviljade uppehållstillstånd under 2024. Eftersom EU/EES-medborgare inte behöver registrera sin uppehållsrätt finns det ingen statistik som på ett lika tillförlitligt sätt visar hur många som vistas i Sverige utifrån de olika uppehållsrättsgrunderna. Statistik från SCB och STAR-urvalet visar dock att det 2024 vistades nästan 90 000 EU/EES-medborgare i Sverige, som kommit till landet under de senaste fem åren. Våra beräkningar av hur många personer som påverkas av förslagen finns i avsnitt 10.5.

10.3.1 Hur påverkas svenska medborgare?

Svenska medborgare som kommer till Sverige kommer att omfattas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner. Enligt våra förslag får man dock tillgodoräkna sig perioder av bosättning i Sverige inom en ramtid om 15 år. Detsamma gäller bosättningsperioder inom ett annat EU/EES-land, om den svenska medborgaren har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inom unionen (se vidare avsnitt 5.3.2 och 6.4.5). Därför påverkas i praktiken endast de svenska medborgare som varit bosatta utanför EU/EES under mer än 10 av de senaste 15 åren av våra förslag om kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner. De kan dock, precis som övriga

grupper, kvalificera sig fortare genom arbete. Svenska medborgare kommer inte att omfattas av våra förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd.

10.3.2 Hur påverkas nordiska medborgare och lagligen bosatta i andra nordiska länder?

Nordiska medborgare och andra personer som är lagligen bosatta i ett nordiskt land och som kommer till Sverige omfattas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner. Dessa personer kommer dock att få tillgodoräkna sig perioder av bosättning i Sverige eller annat EU/EES-land (inkluderat annat nordiskt land) inom en ramtid om 15 år enligt artikel 3 och 4 nordiska konventionen om social trygghet (se avsnitt 6.4.6). I praktiken kommer våra förslag om kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner således endast att påverka de nordiska medborgare som varit bosatta utanför Sverige, EU/EES (inkluderat de nordiska länderna) mer än 10 år av ramtiden (15 år).

Alla nordiska medborgare som lagligen vistas i ett annat nordiskt land ska jämföras med det landets egna medborgare enligt artikel 4 i den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster (se avsnitt 7.4.2). Nordiska medborgare behöver således inte kvalificera sig till ekonomiskt bistånd. Det bör i sammanhanget dock påpekas att nämnda konvention är föremål för revidering.

10.3.3 Hur påverkas EU/EES-medborgare?

EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar som bosätter sig i Sverige omfattas av kvalificeringskravet för socialförsäkringsförmåner. Det bör i detta sammanhang påpekas att familjemedlemmarna kan vara tredjelandsmedborgare. EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar kommer dock att få tillgodoräkna sig bosättningsperioder i Sverige eller annat EU/EES-land inom en ramtid om 15 år. I praktiken kommer våra förslag om kvalificeringstid för socialförsäkringsförmåner således endast att påverka de EU/EES-medborgare som bott utanför EU/EES mer än 10 år av de senaste 15 åren.

I vilken utsträckning EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd beror på den grund för uppehållsrätt med vilken de vistas i Sverige.

De som har uppehållsrätt som arbetstagare eller egna företagare och deras familjemedlemmar, omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd under de första tre månadernas vistelse i Sverige. Efter tre månaders vistelse i Sverige har de rätt till ekonomiskt bistånd på samma villkor som svenska medborgare. Utifrån Socialstyrelsens vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare tillämpar de flesta kommuner sannolikt regelverket på detta sätt redan i dag.¹ Vårt förslag innebär dock ett klagörande av vad som gäller för dessa EU/EES-medborgare under de första tre månadernas vistelse i Sverige.

De som har permanent uppehållsrätt behöver inte kvalificera sig till ekonomiskt bistånd. Det samma gäller för deras familjemedlemmar.

De som har uppehållsrätt som arbetssökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. För att det ska finnas uppehållsrätt relaterat till dessa grunder måste EU/EES-medborgaren enligt 3 a kap. 3 § UtlL dock ha tillräckliga tillgångar för sin försörjning. Vårt förslag innebär således inte någon direkt förändring i praktiken av rätten till ekonomiskt bistånd för dessa personer.

¹ Socialstyrelsen, *Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare*, juni 2020, Artikelnummer 2020-6-6815, s. 11–15.

Tabell 10.1 Hur påverkas svenska medborgare, nordiska medborgare och EU/EES-medborgare av kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade förmånerna och för ekonomiskt bistånd

Redogörelse utifrån den rättsliga grunden för vistelsen i Sverige

Personkrets	Behöver kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner	Behöver kvalificera sig för ekonomiskt bistånd
Svenskt medborgarskap	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige samt EU/EES inom ramtiden	Nej
Nordiskt medborgarskap	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige, EU/EES samt nordiska länder inom ramtiden	Nej
EU/EES-medborgarskap		
Permanent uppehållsrätt, inklusive familjemedlemmar	Ja, men uppfyller kvalificeringstiden genom fem års oavbruten laglig vistelse i Sverige	Nej
Upphållsrätt som arbetstagare/egenföretagare, inklusive familjemedlemmar	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige samt EU/ EES inom ramtiden	Ingen rätt till bistånd första tre månaderna, därefter nej
Upphållsrätt som arbetssökande, inklusive familjemedlemmar	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige samt EU/EES inom ramtiden	Ja
Upphållsrätt för studier, inklusive familjemedlemmar	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige samt EU/EES inom ramtiden	Ja
Upphållsrätt som icke-ekonomiskt aktiva	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige samt EU/EES inom ramtiden	Ja

10.3.4 Hur påverkas tredjelandsmedborgare?

Hur tredjelandsmedborgare påverkas av våra förslag beror på den grund med vilken de har rätt att vistas i Sverige. *Flyktingar* och *alternativt skyddsbehövande* (4 kap. 1 och 2 §§ UtlL) kommer att omfattas av kvalificeringskravet för socialförsäkringsförmåner. De behöver dock inte kvalificera sig till ekonomiskt bistånd. Det samma gäller för vissa av deras familjemedlemmar. Eftersom *kvotflyktingar*

(5 kap. 2 § första stycket UtlL) får status antingen som flyktingar eller som alternativt skyddsbehövande gäller detsamma för dessa personer och deras familjemedlemmar.

Personer som har uppehållstillstånd med *tillfälligt skydd* eller efter tillfälligt skydd med stöd av massflyktsdirektivet (21 kap. 2, 3, 4, eller 6 § UtlL) anses inte bosatta i Sverige i socialförsäkringsbalkens, SFB:s, mening (5 kap. 3 § andra stycket SFB). De är därmed inte försäkrade för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Våra förslag påverkar således inte deras tillgång till dessa förmåner. Enligt 5 § lagen (2024:691) om folkbokföring av utläningar med tillfälligt skydd i vissa fall ska personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd folkbokföras efter de första tolv månaderna av uppehållstillståndens sammanlagda giltighetstid, om övriga förutsättningar är uppfyllda. Efter folkbokföringen tillhör de den personkrets som kan få ekonomiskt bistånd. Våra förslag innebär att de inte behöver kvalificera sig till sådant bistånd.

Personer som fått uppehållstillstånd på grund av *arbete eller för att bedriva näringsverksamhet* (5 kap. 10 och 10 a §§ UtlL), *säsongarbete* (6 c kap. UtlL) eller för *forskning, viss praktik, visst volontärarbete eller au pair-arbete* (5 b kap. UtlL) omfattas av kvalificeringsvillkoren för både socialförsäkringsförmåner och för ekonomiskt bistånd. Även de personer som fått *EU-blåkort* på grund av en högkvalificerad anställning och deras familjemedlemmar (6 a kap. 1 och 9–10 a §§ UtlL) omfattas av båda kvalificeringsvillkoren. Detsamma gäller personer med *ICT-tillstånd* (6 b kap. 1 § UtlL). Uppehållstillstånd på samtliga dessa grunder förutsätter dock att personen kan försörja sig själv under tiden i Sverige. Gällande högkvalificerade arbetstagare, se vidare avsnitt 10.10.2.

Personer som fått uppehållstillstånd på grund av *studier* (5 kap. 10 § UtlL) eller *studier inom högre utbildning* (5 b kap. UtlL) anses inte bosatta i Sverige i SFB:s mening (5 kap. 7 § andra stycket SFB). De är därmed inte försäkrade för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, vilket innebär att våra förslag om kvalificering för dessa förmåner inte påverkar dem. Personer med uppehållstillstånd på grund av studier eller studier inom högre utbildning omfattas emellertid av vårt förslag om kvalificering för ekonomiskt bistånd och kommer därför att påverkas av den delen av reformen.

Personer som fått uppehållstillstånd på grund av *anknytning* till en person som är bosatt i Sverige (5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL) omfattas av de föreslagna kvalificeringsvillkoren för både socialförsäkringsförmåner och för ekonomiskt bistånd (se ovan angående anhöriga till flyktingar och alternativt skyddsbehövande). I detta sammanhang bör det dock påpekas att uppehållstillstånd på grund av anknytning i många fall förutsätter att anknytningspersonen kan försörja sig och den sökande (5 kap. 3 b–f §§ UtlL).

Även personer som fått uppehållstillstånd på grund av *verkställighetshinder* (12 kap. 18 § UtlL) eller på grund av *synnerligen ömmande omständigheter* (5 kap. 6 § UtlL) omfattas av båda kvalificeringsvillkoren.

För samtliga tredjelandsmedborgare gäller att de enligt våra förslag får tillgodoräkna sig perioder av bosättning i Sverige inom en ramtid om 15 år. Detsamma gäller bosättningsperioder inom ett annat EU/EES-land, om de har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inom unionen.

Tabell 10.2 Hur påverkas tredjelandsmedborgare av kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade förmånerna och för ekonomiskt bistånd?

Redogörelse utifrån den rättsliga grunden för vistelsen i Sverige, samt antal beviljade uppehållstillstånd på olika grunder 2024

Grund för rätt att vistas i Sverige	Behöver kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner	Behöver kvalificera sig för ekonomiskt bistånd	Antal beviljade uppehållstillstånd 2024 ⁱ
Flykting	Ja	Nej	1 961
Alternativt skyddsbehövande	Ja	Nej	914
Vidarebosättning (kvotflyktingar)	Ja	Nej	956
Anhöriga till flykting/alternativt skyddsbehövande	Ja	Nej	2 920
Tillfälligt skydd	Anses inte bosatta i Sverige enligt SFB	Nej	11 038
Uppehållstillstånd på grund av arbete eller eget företag ⁱⁱ	Ja	Ja	27 009
Anknytning ⁱⁱⁱ	Ja	Ja	21 584
Studier ^{iv}	Anses inte bosatt i Sverige enligt SFB	Ja	18 453

Grund för rätt att vistas i Sverige	Behöver kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner	Behöver kvalificera sig för ekonomiskt bistånd	Antal beviljade uppehållstillstånd 2024 ⁱ
Verkställighetshinder	Ja	Ja	784
Synnerligen ömmande omständigheter	Ja	Ja	576

Anm.: Samtliga grupper får gällande socialförsäkringsförmåner tillgodoräkna sig bosättningsperioder i Sverige samt inom övriga EU/EES-länder inom ramtiden, om kriterierna i samordningsförfordningarna är uppfyllda.

ⁱ Migrationsverket, Beviljade uppehållstillstånd, 2024, hämtad 2025-01-28, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehallsstillstand-oversikter.html>. Avser förstagångsärenden, det vill säga inte ärenden som gäller förlängning av redan beviljade uppehållstillstånd.

ⁱⁱ Inkluderar arbetstagare, egna företagare, forskare, internationella utbyten, professionella idrottsutövare/tränare, söka arbete eller starta verksamhet samt volontärer. Även anhöriga till dessa personer ingår.

ⁱⁱⁱ Avser bland annat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UTIL. Anhöriga till flyktingar/alternativt skyddsbehövande inte medräknade.

^{iv} Inkluderar även anhöriga till studerande.

10.3.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att de grupper som kommer att träffas av våra förslag om kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner främst är tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige. Detta kommer därför att vara utgångspunkten när vi i detta kapitel beräknar konsekvenserna av våra förslag.

Det är även i huvudsak tredjelandsmedborgare som påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Det gäller huvudsakligen personer med uppehållstillstånd på grund av

- arbete,
- studier,
- på grund av anknytning till andra än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande,
- synnerligen ömmande omständigheter, eller
- verkställighetshinder.

Bland EU/EES-medborgarna är det främst följande personer som påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Personer med uppehållsrätt

- som arbetssökande,
- studerande, eller
- som icke-ekonomiskt aktiva.

Vissa grupper kommer således att träffas av både kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Det handlar om följande grupper.

Tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd

- på grund av synnerligen ömmande omständigheter,
- på grund av verkställighetshinder,
- på grund av arbete eller studier, eller
- på grund av anknytning till andra personer än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande.

EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som

- arbetssökande,
- studerande, eller
- icke-ekonomiskt aktiva.

10.4 Konsekvenser för in- och utträde ur olika ersättningssystem

Av avsnitt 10.3.4 framgår hur våra förslag påverkar tredjelandsmedborgares tillgång till de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av våra förslag samt ekonomiskt bistånd å enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Enligt våra direktiv ska vi även analysera hur kvalificeringsmodellerna påverkar in- och utträde ur olika ersättningssystem. I detta avsnitt redogör vi därför för de ersättningar som de personer som omfattas av systemet för mot-

tagning av vissa nyanlända kan få. För att skapa en bättre överblick förekommer det vissa upprepningar av det som står i avsnitt 10.3.4.

I vår redogörelse utgår vi från olika typer av uppehållstillstånd, eftersom det främst är tredjelandsmedborgare som omfattas av mottagningssystemet. Utgångspunkten är vidare vad som gäller vid en förstagångsansökan för dessa grupper – vid ansökan om förlängning kan exempelvis tillstånd oftast sökas inifrån Sverige och försörjningsmöjligheterna för de som söker förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning prövas inte. Som vi beskrivit i avsnitt 10.1.2 fokuserar vi på de största grupperna av uppehållstillstånd.

Vi redogör separat för de flyktingar och alternativt skyddsbehövande som kommer som kvotflyktingar till Sverige, eftersom deras mottagande ser något olika ut än för övriga flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Övriga grupper som ingår i redogörelsen är personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet samt de som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder. Vi klargör också vad som gäller för de som har uppehållstillstånd på grund av arbete, näringsverksamhet eller studier, trots att de inte omfattas av mottagningssystemet för nyanlända. Anledningen till detta är att en majoritet av de som får uppehållstillstånd i Sverige finns inom dessa grupper. Vad som gäller för anhöriga till de olika grupperna redogörs för i anslutning till respektive grupp.

10.4.1 Flyktingar och alternativt skyddsbehövande

Om förutsättningarna är uppfyllda har asylsökande möjlighet att få bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, under den tid som deras ansökan prövas av Migrationsverket (1 och 8 §§ första stycket LMA). Under den tid en person omfattas av LMA har han eller hon inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, för förmåner av motsvarande karaktär eller för bostadskostnader (1 § andra stycket LMA). De asylsökande som har fått undantag på kravet att ha arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97), UtlF kan ha rätt till vissa arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner enligt SFB om de arbetar under den tid då deras asylansökan prövas.

Rätten till bistånd enligt LMA upphör som huvudregel när uppehållstillstånd har beviljats. De som har fått uppehållstillstånd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande (skyddsbehövande) har därefter rätt att vid behov ansöka om ekonomiskt bistånd enligt SoL. Som framgår av avsnitt 10.3.4 medför våra förslag ingen ändring av detta.

När uppehållstillstånd har beviljats har skyddsbehövande i dagsläget tillgång till både bosättningsbaserade och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Våra förslag innebär dock att skyddsbehövande kommer att omfattas av kvalificeringskrav för nio bosättningsbaserade förmåner. De kommer således att behöva kvalificera sig för att få dessa förmåner, antingen genom fem års bosättning eller genom inkomster som når upp till de nivåer som vi föreslår.

Skyddsbehövande får som huvudregel arbeta i Sverige, eftersom de oftast beviljas ett arbetstillstånd när uppehållstillståndet beviljas (6 kap. 3 § UtL). Som framgår av avsnitt 8.2, kan de också, om förutsättningarna för det är uppfyllda, erbjudas en plats i etableringsprogrammet, med etableringsersättning. I denna del medför våra förslag ingen förändring. Eftersom skyddsbehövande har rätt till ekonomiskt bistånd kan de vid behov också få kompletterande ekonomiskt bistånd när de får etableringsersättning.

Anhöriga till skyddsbehövande som beviljas uppehållstillstånd med stöd av skyddsgrundsförordningen omfattas inte av LMA när de anländer till Sverige. I övrigt har de som huvudregel samma rättigheter som de skyddsbehövande vad gäller de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av vårt förslag, ekonomiskt bistånd enligt SoL och etableringsersättning. Deras rätt till bosättningsbaserade förmåner förändras genom vårt förslag på samma sätt som för den skyddsbehövande person som de har anknytning till.

10.4.2 Kvotflyktingar

En kvotflykting är en person som har blivit utvald av FN:s flyktingorgan UNHCR för att få flytta till ett annat land. Dessa personer har fått antingen flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

För kvotflyktingar gäller därför samma förutsättningar som för övriga flyktingar och alternativt skyddsbehövande, med två skillnader. Dels omfattas kvotflyktingar inte av LMA, eftersom de reser till Sverige när beslut om uppehållstillstånd och boende i kommun finns på plats. Det innebär att de vid behov har rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL när de folkbokfört sig i den kommun som tagit emot dem. Dels behöver kvotflyktingar inte något arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Det beror på att de beviljas permanenta uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL.

10.4.3 Upphållstillstånd på grund av tillfälligt skydd (massflyktsdirektivet)

Personer som har sökt uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd kan få ekonomiskt bistånd enligt LMA, om förutsättningarna för det är uppfyllda (1 och 8 §§ första stycket LMA). Dessa personer har fortsatt rätt till bistånd enligt LMA när uppehållstillstånd har beviljats. Det är först vid folkbokföring som en person med tillfälligt skydd inte längre tillhör personkretsen för LMA (1 § första stycket 2 LMA). Folkbokföring för dessa personer kan ske först efter de första tolv månaderna av uppehållstillståndets sammanlagda giltighetstid (5 § lagen [2024:691] om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall). Som nämnts ovan har en person inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär eller för bostadskostnader, så länge han eller hon omfattas av LMA. Efter det att personer med tillfälligt skydd har folkbokfört sig har de dock möjlighet att vid behov få ekonomiskt bistånd. Som framgår av avsnitt 10.3.4 medför våra förslag ingen ändring av detta.

Personer med tillfälligt skydd anses inte bosatta i Sverige enligt SFB (5 kap. 3 § andra stycket SFB). Det innebär att de inte har rätt till några bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. De får dock arbeta i Sverige, eftersom de ska beviljas ett arbetstillstånd (21 kap. 7 § UtlL). Om de arbetar har de tillgång till de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Våra förslag innebär ingen förändring för dessa personer när det gäller tillgången till socialförsäkringsförmåner.

Som framgår av avsnitt 8.2.2, kan personer med tillfälligt skydd också, om förutsättningarna för det är uppfyllda, erbjudas en plats

i etableringsprogrammet, med etableringsersättning. I denna del medför våra förslag ingen förändring. Eftersom personer med tillfälligt skydd har rätt till ekonomiskt bistånd kan de vid behov också få kompletterande ekonomiskt bistånd när de får etableringsersättning.

Som framgår av avsnitt 5.2.3 gäller det beslut som aktiverade massflyktsdirektivet för fördrivna personer från Ukraina fram till den 4 mars 2026. Om beslutet inte förlängs ytterligare upphör det tillfälliga skyddet efter detta datum.

10.4.4 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

De som får uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter befinner sig i landet vid tidpunkten för ansökan (prop. 2004/05:170 s. 187 f. och s. 280). Inom denna grupp kan det finnas personer som initialt har sökt asyl i Sverige, och under asylprocessen haft tillgång till bistånd enligt LMA (se avsnitt 10.4.1). Personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter får som huvudregel arbeta i Sverige, eftersom de oftast även beviljas arbetsstillstånd (6 kap. 3 § UtL). De har i dagsläget tillgång till både bosättnings- och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner enligt SFB. De kan också vid behov ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Våra förslag innebär att personer som beviljats sådant uppehållstillstånd kommer att behöva kvalificera sig för nio bosättningsbaserade förmåner och ekonomiskt bistånd enligt SoL. De kan dock fortfarande, om förutsättningarna för det är uppfyllda, erbjudas att ta del av etableringsprogrammet med en rätt till etableringsersättning. Våra förslag innebär emellertid att det inte längre kommer att finnas en möjlighet till kompletterande ekonomiskt bistånd enligt SoL för personer inom denna grupp som får etableringsersättning.

Som huvudregel ska en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ha beviljats före ankomsten till Sverige. Personer som beviljats uppehållstillstånd som anhöriga till dem som har fått uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter har samma rättigheter som anknytningspersonen vad gäller de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av vårt förslag, ekonomiskt bistånd enligt SoL och etableringsersättning. Deras

rätt till bosättningsbaserade förmåner och ekonomiskt bistånd förändras genom reformen på samma sätt som för den person som de har anknytning till. Värt att notera är dock att de som får uppehållstillstånd på grund av anknytning som huvudregel får arbeta i Sverige, eftersom de oftast beviljas arbetstillstånd (6 kap. 3 § UtL). För uppehållstillstånd krävs som huvudregel att anknytningspersonen kan försörja både sig själv och den anhöriga.

10.4.5 Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder

Personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder (12 kap. 18 § UtL) har tidigare fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Därefter har det, i ett ärende om verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, konstaterats att det finns hinder för att verkställa detta beslut. Inom denna grupp kan det finnas personer som initialt har ansökt om asyl i Sverige, och under asylprocessen haft tillgång till bistånd enligt LMA (se avsnitt 10.4.1). Under den tid som frågan om verkställighetshinder prövas kan dessa personer under vissa förutsättningar åter få rätt till bistånd enligt LMA (11 a § LMA).

Personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder får som huvudregel arbeta i Sverige, eftersom de oftast även beviljas arbetstillstånd (se 6 kap. 3 § UtL). De har i dag tillgång till arbets- och bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner enligt SFB, om förutsättningarna för det är uppfyllda. De kan också vid behov ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Våra förslag innebär att personer inom denna grupp kommer att behöva kvalificera sig för nio bosättningsbaserade förmåner och ekonomiskt bistånd enligt SoL. De kan dock fortfarande, om förutsättningarna för det är uppfyllda, erbjudas att ta del av etableringsprogrammet med en rätt till etableringsersättning. Våra förslag innebär emellertid att det inte längre kommer att finnas en möjlighet till kompletterande ekonomiskt bistånd enligt SoL för personer inom denna grupp som får etableringsersättning.

För de som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder gäller de förutsättningar som framgår av föregående avsnitt (avsnitt 6.4.4).

10.4.6 Uppehållstillstånd på grund av arbete, näringsverksamhet och studier

Det finns en mängd olika typer av uppehållstillstånd för arbete, näringsverksamhet och studier. Vi redogör kort för dessa i avsnitt 10.3.4 och en mer utförlig redogörelse finns i avsnitt 5.2.3. Dessa personer beviljas uppehållstillstånd för att bedriva olika typer av verksamhet och det finns bestämmelser i svensk lagstiftning som säkerställer att de som huvudregel kan försörja sig själva, se avsnitt 5.2.3. När dessa personer arbetar i Sverige har de rätt till arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner, om övriga förutsättningar för det är uppfyllda. I det sammanhanget vill vi uppmärksamma att även de som har ett uppehållstillstånd för studier på universitet eller högskola och de som kommer hit för forskning, viss praktik eller au pair-arbete har rätt att arbeta i Sverige, eftersom de är undantagna från kravet på arbetstillstånd.

De tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige för att arbeta, bedriva näringsverksamhet eller studera ska som huvudregel ha ett arbetstillstånd före ankomsten till Sverige. När de kommer till Sverige omfattas de inte av systemet för mottagning av vissa nyanlända. De omfattas i stället av samma välfärdssystem som svenska medborgare, förutsatt att de uppfyller förutsättningarna för det. Hur våra förslag förändrar deras rätt till de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av våra förslag och ekonomiskt bistånd framgår av avsnitt 10.3.4. Det samma gäller för deras anhöriga. Värt att notera även här är att de som får uppehållstillstånd på grund av anknytning till dessa personer som huvudregel får arbeta i Sverige (se 6 kap. 3 § UtlL) samt att det som huvudregel krävs att anknytningspersonen kan försörja både sig själv och den anhöriga.

10.5 Antal personer som påverkas av våra förslag

Vår bedömning: År 2024 var det omkring 67 000 vuxna personer som fick del av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av reformen, samtidigt som de skulle ha omfattats av men inte uppfyllt kvalificeringsvillkoren om dessa hade varit gällande. Detta skulle i sin tur ha påverkat 60 000 barn.

På motsvarande sätt skulle 4 400 vuxna personer som fick ekonomiskt bistånd 2024 inte ha fått det enligt de kvalificeringsregler som vi föreslår, vilket även skulle ha påverkat 3 200 barn.

En del av dessa personer skulle ha påverkats både av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och för ekonomiskt bistånd. Det gäller 2 700 vuxna och 2 800 barn.

Antalet personer som i realiteten kommer att påverkas av våra förslag till kvalificeringsvillkor efter ikraftträdandet beror på antalet invandrare till Sverige de närmaste åren, främst från tredjeland.

Skälen för vår bedömning

De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag utgör en ekonomisk grundtrygghet för dem som är bosatta i Sverige och det ekonomiska biståndet är välfärdens yttersta skyddsnät. Även de som har sin försörjning tryggad påverkas när dessa grundläggande trygghetssystem förändras, eftersom de vid oförutsedda händelser inte längre kan räkna med att få ekonomisk hjälp från välfärdssystemen innan de kvalificerat sig för förmåner.

I detta avsnitt redogör vi för antalet personer som omfattas av våra förslag och som därmed skulle ha gått miste om utbetalningar från de aktuella socialförsäkringsförmånerna eller ekonomiskt bistånd om reformen hade varit i kraft 2024 utan övergångsbestämmelser för personer som bosatt sig i Sverige dessförinnan. För många av dessa personer handlar det om en reell ekonomisk påverkan på privatekonomin. De beräkningar vi gör bygger på uppgifter från SCB och STAR-urvalet om personer som folkbokfört sig i Sverige för 2024 (se avsnitt 10.2). Hur många som kommer att omfattas av reformen efter ikraftträdandet 2027 är osäkert och beror på invandringen främst från tredjeland. En invandring som är ytterst svår att förutsäga med tanke på rådande säkerhetsläge.

10.5.1 Antal och vilka personer som har bosatt sig i Sverige

För 2024 uppskattas antalet invandrade personer, som vid utgången av året var 18 år och äldre och som hade folkbokfört sig i Sverige inom den senaste femårsperioden, till nästan 360 000 personer.

Av de 360 000 vuxna personerna uppskattas nästan 95 000 personer ha sådana inkomster att de skulle nå upp till inkomstvillkoren för kvalificering till socialförsäkringsförmåner som vi föreslår. De som skulle uppfylla kvalificering genom egna inkomster utgör således omkring 26 procent av samtliga migranter som kommer till Sverige. Utifrån inkomstnivån antas dessa personer inte heller ha behov av ekonomiskt bistånd. Av de återstående migranterna är flertalet, omkring 67 procent eller drygt 174 000 personer, födda i tredjeland. Av dessa är nästan sex procent svenska medborgare.

Tabell 10.3 Antal och andel vuxna invandrare som inte uppfyller inkomstvillkoren och som kommit till Sverige 2020–2024

Fördelning utifrån födelseregion och medborgarskap

Medborgarskap	Födelseregion			Totalt
	Sverige	EU/EES i övrigt	Tredjeland	
Svenska medborgare	9,1 %	1,1 %	5,7 %	15,9 %
Övriga EU/EES medborgare	0,2 %	23,3 %	3,6 %	27,1 %
Tredjelandsmedborgare	0,1 %	0,2 %	56,7 %	57,0 %
Totalt (personer)	24 700	64 900	173 700	263 200

Anm.: Inkomstvillkoret utgör en inkomst av förvärvsarbete som uppgår till minst 0,48 inkomstbasbelopp (36 576 kronor 2024) per månad under sex månader i följd eller 0,35 inkomstbasbelopp (26 670 kronor 2024) per månad under 12 av de senaste 24 månaderna.

Uppgifterna är avrundade till närmaste hundratal varför summan av delarna inte överensstämmer med totalen.

Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT, 2022 (SCB), framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

10.5.2 Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner

Av dem som 2024 kommit till Sverige under den föregående femårsperioden och är folkbokförda här men inte har uppfyllt inkomstvillkoret för kvalificering till de bosättningsbaserade socialförsäkringarna är merparten (174 000 personer) från tredjeland (baserat på födelseregion i tabell 10.3). Därutöver kom cirka 25 000 personer som var födda i Sverige och omkring 65 000 personer födda i

övriga EU/EES, som inte heller har uppfyllt det föreslagna inkomstvillkoret.

Personer från tredjeland är den största gruppen – två tredjedelar av dem som inte skulle ha uppfyllt inkomstvillkoret. Det är dessutom den grupp som i huvudsak träffas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmånerna, eftersom EU/EES-medborgare (inkluderat svenska medborgare) ofta har bosättningsperioder i Sverige eller andra EU/EES-länder som de får tillgodoräkna sig. Av den anledningen redovisar vi lite mer detaljerad statistik för tredjelandsmedborgare. Tabell 10.4 ger en uppskattning av hur många av de personer, 18 år och äldre, som är födda i tredjeland, som bosatt sig i Sverige under de senaste fem åren, som får del av berörda socialförsäkringsförmåner och som inte skulle ha uppfyllt något av inkomstvillkoren. Det är således denna grupp som främst skulle ha påverkats av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmånerna, om de funnits 2024. Vi redogör också för hur stora belopp som uppskattas ha betalats ut per förmån till dessa personer i genomsnitt per månad under 2024.

Ett problem vid beräkningarna är hur de förmåner och bidrag som tar sikte på en familjs gemensamma kostnader ska fördelas på familjemedlemmarna i hushållet. De vuxna i hushållet antas båda påverkas ekonomiskt av förändringar i barnbidrag, bostadsbidrag och äldreomsörjningsstöd. För att åskådliggöra detta har de hushållsanknutna förmånerna i våra beräkningar fördelats jämnt mellan de vuxna i hushållet.

Tabell 10.4 Utbetalda socialförsäkringsförmåner till vuxna personer födda i tredjeland som inte uppfyller inkomstvillkoren och som bosatt sig i Sverige under de senaste fem åren, 2024

Förmån	Antal vuxna personer födda i tredjeland	Genomsnittligt belopp per person och månad
Assistansersättning	90	150 000
Föräldrapenning*	15 710	1 950
Omvårdnadsbidrag	910	4 770
Merkostnadsersättning	130	3 530
Barnbidrag inkl. flerbarnstillägg	61 280	1 140
Bostadsbidrag	17 450	2 130
Bostadstillägg**	1 240	2 160
Sjuk- och aktivitetsersättning	370	8 540
Äldreförsörjningsstöd	1 200	5 100
Totalt***	67 000	2 500

Anm.: Antalet personer och medelbelopp är avrundade till närmaste tiotal.

* Grundbeloppet och lägstaniån om 250 respektive 180 kronor per dag.

** Bostadstillägg till både ålderspensionärer och till personer med sjuk- och aktivitetsersättning.

*** Samtliga unika personer med förmåner där de vuxna i sammanboende hushåll har delat på de hushållsanknutna bidragen.

Notera att vissa personer kan ta del av fler än en förmån. I sådant fall redovisas de som mottagare för varje förmån i kolumnen "Antal". När det totala antalet personer summeras är varje person emellertid endast medräknad en gång.

Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT, 2022 (SCB), framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler. Uppgifterna gällande assistansersättningen har tagits fram utifrån uppgifter från Försäkringskassan.

Av tabell 10.4 framgår att 2024 var det cirka 67 000 vuxna personer som är födda i tredjeland, som bosatt sig i Sverige under de senaste fem åren, som inte skulle ha uppfyllt inkomstvillkoret och som fick del av en eller flera av de angivna socialförsäkringsförmånerna.

Uppgiften om antalet personer som får assistansersättning är hämtade från Försäkringskassan och kommer således från en annan datakälla. De som får assistansersättning antas få del av minst en av de övriga förmånerna och påverkar därför inte det totala antalet personer. Det belopp som betalas ut i assistansersättning är dock högre per person än de övriga förmånerna. Därför har assistansersättningen en inverkan på det totala genomsnittliga utbetalade belopp som redovisas i tabellen. Detta ökar med cirka 160 kronor per månad på grund av assistansersättningen.

10.5.3 Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd

Som framgår av avsnitt 10.3 är det främst följande grupper som kommer att omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

- EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetssökande eller studerande.
- Icke-ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare.
- Tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för arbete eller studier, på grund av anknytning till personer som inte har status som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder.

För att beräkna antal personer som ekonomiskt skulle påverkas av reformen gällande ekonomiskt bistånd har vi behövt göra vissa antaganden. På samma sätt som vid uppskattningarna av utbetalda socialförsäkringsförmåner i avsnitt 10.5.2 har vi i våra beräkningar fördelat det ekonomiska biståndet för ett hushåll jämnt mellan de vuxna i hushållet. En fråga som får betydelse för beräkningarna är vilken nivå på ekonomiskt bistånd som ska utgå till ett hushåll där endast en av de vuxna uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. I avsnitt 7.6 bedömer vi att det bör överlämnas till rättstillämpningen hur denna fråga slutligen ska hanteras. I beräkningarna utgår vi dock från följande antaganden i dessa situationer. Den del av riksnormen för försörjningsstöd som avser personliga kostnader för den person som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret har inte räknats med i prövningen av biståndet. Det samma gäller den del av de gemensamma hushållskostnaderna som avser den person som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret. Utifrån antagandet att de vuxna i hushållet delar boendekostnaden jämnt mellan sig, har inte heller den del av boendekostnaden som avser den person som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret räknats med. För att tydliggöra detta med ett exempel innebär detta följande för ett hushåll med två vuxna och två barn, där den ena vuxna personen inte uppfyller kvalificeringsvillkoret. De personliga kostnaderna enligt riksnormen för barnen räknas med i hushållets kostnader.

Den vuxna personen som uppfyller kvalificeringsvillkoret räknas som ensamstående och inte som samboende när det gäller personliga kostnader. De gemensamma hushållskostnaderna utgår från den kostnad som enligt riksnormen motsvarar kostnader för ett hushåll med tre personer. Slutligen ingår hälften av en skälig boendekostnad i hushållets kostnader.

Utifrån SCB:s framskrivna urval, uppskattar vi antalet personer, 18 år och äldre, som fick ekonomiskt bistånd 2024 men som inte skulle haft rätt till sådant bistånd enligt våra förslag till kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd, till omkring 4 400 personer. Som vi beskrivit i avsnitt 10.3.3 tillämpas rätten till ekonomiskt bistånd till icke-ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare och EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetssökande eller studerande sannolikt på samma sätt redan i dag. Det betyder att de flesta av de personer som uppskattas inte längre ha rätt till ekonomiskt bistånd efter reformen är tredjelandsmedborgare.

10.5.4 Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoren för både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd

I tabell 10.5 nedan framgår att antalet vuxna migranter som har fått ekonomiskt bistånd 2024 och som inte skulle ha rätt till sådant bistånd enligt våra förslag uppgår till cirka 4 400 personer. Därefter är det intressant att bedöma hur de olika kvalificeringsmodellerna för socialförsäkringen respektive ekonomiskt bistånd kommer att samverka.

Av tabell 10.5 framgår att det är cirka 67 000 personer som 2024 fick del av någon de bosättningsbaserade förmånerna och som omfattas av de föreslagna kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringen. Av dessa 67 000 är det cirka 2 700 personer som skulle påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. De kommer således att behöva kvalificera sig för både de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och för ekonomiskt bistånd. Bland den stora grupp på 292 000 personer som inte skulle ha påverkats av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner finns det ytterligare cirka 1 700 personer som har fått ekonomiskt bistånd men skulle behöva kvalificera sig för det, om kvalificeringsreglerna hade varit i kraft 2024.

Tabell 10.5 Antal vuxna personer som kommit till Sverige och folkbokfört sig här inom de senaste fem åren och huruvida de skulle ha påverkats av kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd 2024

Påverkas av reformen för de bosättningsbaserade förmånerna	Påverkas av reformen för bistånd		
	Nej	Ja	Totalt
Nej	290 300	1 700	292 000
Ja	64 300	2 700	67 000
Totalt	354 600	4 400	359 000

Anm.: Att en person påverkas innebär här att han eller hon har fått en ersättning från de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna respektive fått ekonomiskt bistånd, men inte skulle få det enligt de kvalificeringsvillkor vi föreslår om dessa regler hade gällt redan 2024.

Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT, 2022 (SCB), framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

I den grupp med drygt 64 000 personer som skulle påverkas av kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna men inte av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd var det nästan 15 000 personer som fick ekonomiskt bistånd 2024. Reformen innebär att behovet av ekonomiskt bistånd ökar i denna grupp så att antalet vuxna personer som får ekonomiskt bistånd skulle öka med uppemot 5 000 personer till närmare 20 000 personer.

För dem som behöver ersätta uteblivna bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner med ekonomiskt bistånd kommer eget arbete ge ett lägre privatekonomiskt utbyte, eftersom en högre förvärvsinkomst får en direkt konsekvens i form av lägre bistånd. Förvisso gäller det samma för vissa – men inte alla – bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, men avräkningen är då inte lika ogynnsam för individen som vid ekonomiskt bistånd.

Antal personer i olika hushållstyper som påverkas av reformen framgår av tabell 10.6 nedan. Där åskådliggörs hur många vuxna personer som ekonomiskt kommer att påverkas av våra respektive förslag om kvalificeringsvillkor, fördelat på hushållstyper. De som 2024 uppskattades få de socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag, och som ännu inte skulle ha uppfyllt kvalificeringsvillkoren för dessa förmåner, redovisas i kolumnen SFB. De som uppskattades få ekonomiskt bistånd och ännu inte skulle ha uppfyllt kvalificeringsvillkoret för sådant bistånd finns i kolumnen SoL. De som uppfyller båda dessa kriterier finns i kolumnen SFB och SoL.

Tabell 10.6 Antal vuxna som skulle påverkas av våra förslag till kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmånerna (SFB) och/eller ekonomiskt bistånd (SoL), uppdelat på hushållstyper 2024

	SFB	SoL	SFB och SoL
Ensamstående	9 580	1 150	430
med 0 barn	3 670	780	100
med 1 barn	3 060	150	130
med 2 barn	1 820	160	150
med 3 barn eller fler	1 030	60	50
Samboende	57 420	3 250	2 270
med 0 barn	2 360	800	80
med 1 barn	26 390	890	790
med 2 barn	18 590	840	740
med 3 barn eller fler	10 080	720	660
Totalt	67 000	4 400	2 700

Anm.: Antal vuxna som kommit till Sverige och folkbokfört sig här 2020–2024.

Att påverkas innebär här att ha fått bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd samtidigt som man inte skulle vara kvalificerad till samma ersättning enligt de kvalificeringsregler som vi föreslår.

Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT, 2022 (SCB), framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

Av tabell 10.6 framgår att de personer som påverkas ekonomiskt av de föreslagna kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd framför allt är samboende med barn.

10.5.5 Antalet barn och vuxna som påverkas av reformen

Även barn påverkas av att föräldrarna inte får ta del av bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Nedan i tabell 10.7 uppskattas antalet barn och vuxna som bor i hushåll som påverkas ekonomiskt av kvalificeringsvillkoren. Barnen är fördelade på åldersgrupperna 0–5 år (förskoleålder) 6–15 år (grundskoleålder) respektive 16–17 år (gymnasieålder).

Tabell 10.7 Antal barn och vuxna som påverkas av våra förslag till kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmånerna (SFB) och ekonomiskt bistånd (SoL) och som ännu inte skulle ha uppfyllt kvalificeringsvillkoren, 2024

	SFB	SoL	SFB och SoL
0–5 år	30 300	1 600	1 500
6–15 år	27 100	1 400	1 200
16–17 år	3 800	200	100
18 år och äldre	67 000	4 400	2 700
Totalt	128 200	7 600	5 500

Anm.: Vuxna som kommit till Sverige och folkbokfört sig här 2020–2024 och som tar del av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd med tillhörande barn.

Att påverkas innebär här att ha fått bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner respektive ekonomiskt bistånd samtidigt som man inte skulle vara kvalificerad till samma ersättning med de kvalificeringsvillkor som vi föreslår. De som påverkas i kolumnen SFB är personer som inte uppfyller inkomstvillkoret.

Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT, 2022 (SCB), framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

10.5.6 Antal personer som påverkas vid ikraftträdandet och av övergångsbestämmelserna

Vårt förslag är att de nya kvalificeringsvillkoren ska träda i kraft den 1 januari 2027. Vi har vidare, i enlighet med våra direktiv, föreslagit övergångsbestämmelser som innebär att kvalificeringsvillkor ska börja tillämpas för personer som är bosatta i Sverige (gällande socialförsäkringsförmånerna) respektive vistas lagligen i Sverige (gällande ekonomiskt bistånd) två år efter ikraftträdandet (se avsnitt 9.4).

Det innebär alltså att de nya kvalificeringsvillkoren under de två första åren (2027 och 2028) endast tillämpas på personer som kommit till Sverige efter ikraftträdandet den 1 januari 2027. Antal personer i den gruppen, som är födda i tredjeland, kommer enligt SCB:s befolkningsprognos att uppgå till cirka 38 700 personer 2027. I beräkningarna för 2028 ingår personer som enligt prognosen antas komma till Sverige från tredjeland 2027 och 2028. Sammantaget beräknas de uppgå till nästan 77 000 personer. Hänsyn har då tagits till att nästan 1,9 procent av de som väntas komma till Sverige 2027 inte finns kvar i landet. Först under 2029 och åren därefter omfattas alla personer som kommit till Sverige under den senaste femårsperioden av reformen. För 2029 uppskattas de uppgå till nästan 187 000 personer, 2030 till nästan 188 000 och 2031 till nästan 189 000 personer.

10.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Vår bedömning: De kvalificeringsvillkor vi föreslår kommer att minska invandringen till Sverige av personer från tredjeland som inte kommer av arbetsmarknadsskäl, med 5–10 procent.

Sysselsättningen i den grupp som träffas av kvalificeringsvillkoren förväntas öka med 8–20 procentenheter.

Bland dem som varken kommer att vara kvalificerade för socialförsäkringsförmåner eller för ekonomiskt bistånd kommer fler sannolikt att jobba svart och begå brott för att klara sin försörjning.

Integrationen förväntas påverkas både positivt och negativt. Ökad sysselsättning förbättrar den ekonomiska integrationen medan ökad brottslighet försämrar den sociala och kulturella integrationen. Det integrationspolitiska målet om bättre utbildningsresultat bland personer med utländsk bakgrund blir också svårare att uppfylla.

Skälen för vår bedömning

Syftet med de föreslagna kvalificeringsvillkoren är dels att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som tilldragningsfaktorer för migranter, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. De föreslagna kvalificeringsvillkoren ska också beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft.

Utifrån dessa syften är det viktigt att belysa förslagets konsekvenser för invandringen till Sverige. Både invandringens volym och dess sammansättning är av intresse, samt specifikt invandringen av högkvalificerad arbetskraft. Vi behandlar konsekvenser för invandringen, och därmed för Sveriges demografi, i avsnitt 10.6.1.

De föreslagna kvalificeringsvillkoren sätter också fingret på den grundläggande politiska konflikten mellan ekonomisk effektivitet och omfördelning av resurser. Framför allt det ekonomiska biståndet men även de bosättningsbaserade socialförsäkringarna ger eko-

nomiskt stöd till människor med små resurser och i utsatta situationer. Våra förslag stärker drivkrafterna att skaffa arbete och egen försörjning på bekostnad av den ekonomiska situationen för en del av dem som ändå inte lyckas med detta. Vi behandlar konsekvenser för sysselsättningen i avsnitt 10.6.2., för brottslighet i avsnitt 10.6.3 och för integration i avsnitt 10.6.4. Hur människors ekonomiska utsatthet påverkas behandlas i avsnitt 10.10.1.

Samhällsekonomiska konsekvenser består ytterst av de konsekvenser som påverkar enskilda människor och deras ekonomiska välfärd. Det finns därför ingen skarp gräns mellan samhällsekonomiska konsekvenser och andra ekonomiska konsekvenser. I det här avsnittet behandlar vi ekonomiska konsekvenser som är samhällsekonomiska i den meningen att de inte enkelt låter sig bestämmas på individ- eller organisationsnivå. Detta till exempel för att det handlar om dynamiska effekter som beror på bedömningar om hur människor reagerar på regelförändringar eller för att det handlar om långsiktiga konsekvenser. Mer direkta, huvudsakligen kort-siktiga ekonomiska konsekvenser för staten, kommunerna, statliga myndigheter, enskilda, barn och företag finns i avsnitt 10.7–10.12. Värt att nämna är även att vi huvudsakligen utreder konsekvenser för människor som är bosatta i Sverige. Detta är naturligt när det gäller de bosättningsbaserade socialförsäkringarna och ekonomiskt bistånd. Det innebär att vi bortser från, eller endast flyktigt belyser, konsekvenser för människor som inte är bosatta här, bland annat personer som utvandrar från Sverige eller som väljer bort att invandra till Sverige.

10.6.1 Konsekvenser för invandringen och Sveriges demografi

Mot bakgrund av den forskningsöversikt som finns i kapitel 4 bedömer vi att de föreslagna kvalificeringsmodellerna kommer att motverka att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som tilldragningsfaktorer för invandring till Sverige. Välfärdsstater med generösa ersättningsnivåer tenderar att dra till sig migranter, med en överrepresentation av migranter med lägre utbildning och inkomster. Invandringen påverkas dock mer av andra faktorer, som regler för asyl och uppehållstillstånd, arbetsmöjligheter samt förekomsten av nationella nätverk och diasporor.

Att förutsäga hur invandringen till Sverige kommer att påverkas av nya kvalificeringsvillkor är förstas svårt. Vi kan dock utgå från en dansk studie som ligger jämförelsevis nära de förändringar som vi föreslår.² Den danska studien avsåg en kraftig bidragssänkning med upp till 50 procent för invandrare från tredjeland. Studien visar att nettoinvandringen från tredjeland till Danmark minskade med 3,5 procent till följd av bidragssänkningen. Den minskade nettoinvandringen bestod till största delen av minskad invandring och endast till en mindre del av utvandring. Flyktinginvandringen och anhöriginvandringen minskade tydligt men däremot påverkades inte arbetskraftsinvandringen från tredjeland.

Välfärdssystemen i Sverige och Danmark skiljer sig åt på flera sätt, men vi kan ändå utgå från Danmark för att göra en grov uppskattning av de förväntade effekterna av våra förslag på invandringen till Sverige. Vår föreslagna kvalificering till ekonomiskt bistånd liknar bidragssänkningen i Danmark, men är mer radikal då biståndet sänks till noll under fem år i stället för att ungefär halveras som i Danmark. Genom att dubbla den observerade effekten i Danmark landar vi i att den årliga invandringen till Sverige från tredjeland kan förväntas minska med 7 procent på grund av våra förslag. Vår uppskattning är av uppenbara skäl väldigt osäker, vilket gör det rimligare att tala om att vi ser en minskning i intervallet 5–10 procent som sannolik. Som blev fallet i Danmark bedömer vi att minskningen består av flyktinginvandring, anhöriginvandring och jämförbara grupper, medan arbetskraftsinvandringen förblir opåverkad. Vi antar även att invandring för studier inte påverkas.

Även om Danmark är ett land som liknar Sverige är det av flera skäl svårt att överföra de danska resultaten till Sverige. Först och främst kan minskade socialförsäkringsförmåner komma att ersättas av ekonomiskt bistånd för en del migranter från tredjeland. Detta gäller flyktingar inklusive kvotflyktingar och alternativt skyddsbehövande samt deras anhöriga. Som framgår av tabell 10.2 handlade det år 2024 om 6 800 av 86 200 invandrare som, baserat på vilket uppehållstillstånd de har, skulle ha omfattats av kvalificeringskrav för socialförsäkringsförmåner men inte för ekonomiskt bistånd. Även om vi räknar bort dem med uppehållstillstånd för

² Ole Agersnap, Amalie Jensen och Henrik Kleven (2020), The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark, *American Economic Review: Insights*, 2 (4): 527–542.

arbete, eget företag eller studier återstår 34 000 invandrare som omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd, varav personer med anknytning till andra än flyktingar utgör den största gruppen. Det är alltså bara en mindre del av de invandrare som kom till Sverige från tredjeland 2024 som skulle ha kunnat kompensera minskade socialförsäkringsförmåner med ökat bistånd enligt de kvalificeringsvillkor som vi föreslår. Det är också troligt att potentiella invandrare ser socialförsäkringsförmåner som mer attraktiva än ekonomiskt bistånd även om de förväntade utbetalningarna är lika stora. Detta eftersom socialförsäkringsförmåner förmodligen ses som enklare och säkrare samt inte heller förknippas med stigmatisering och intrång i privatlivet. Samtidigt var den danska reformen utformad så att andra inkomster (under en viss nivå) räknades av mot ekonomiskt bistånd för *alla* hushåll som träffades av reformen.

Å andra sidan innebär de mer omfattande förändringarna som vi föreslår att vi tenderar att underskatta effekten i Sverige. Samtidigt krävs sju års bosättning i Danmark för att kvalificera sig till samma nivå av ekonomiskt bistånd som infödda, men fem år i Sverige enligt vårt förslag. Det innebär att vi tenderar att överskatta effekten något, i den mån invandrarna tar hänsyn till hur många år det krävs för att kvalificera sig. Bidragsminskningen i Danmark var inte heller 50 procent för alla grupper, utan något lägre än så för andra än gifta par med barn, något som också tenderar att ge en överskattning. Om vi därmed netto har gjort en över- eller underskattning är svårt att säga. Kanske är en överskattning mer sannolik och våra estimat kan då tolkas som en övre gräns för den sannolika effekten.

Som framgick av tabell 10.2 beviljades 40 700 uppehållstillstånd år 2024 på andra grunder än arbete, företag och studier. Om vi även räknar bort de grupper som inte behöver kvalificera sig för ekonomiskt bistånd återstår 23 000 personer. Enligt våra uppskattningar skulle den gruppen kunna minska med upp till 1 200–2 300 personer.

Vid bedömningar av invandringen har dess konsekvenser för Sveriges demografi lyfts fram i flera sammanhang. All invandring bidrar per definition till befolkningstillväxten i Sverige. Arbetskraftsinvandrare bidrar med kompetens och skatteintäkter. Invandringen skulle därför kunna underlätta för en i övrigt åldrande befolkning att få bra sjukvård och pensioner. Invandringen till Sverige består oftast av yngre människor vilket bidrar till en bättre

demografisk försörjningskvot, antal personer i förvärvsaktiv ålder (20–65 år) i förhållande till samtliga personer.

Den ekonomiska försörjningskvoten beror dock på hur många av invandrarna som kommer i arbete. För att invandringens demografiska konsekvenser ska tillföra resurser till den offentliga sektorn krävs att invandrarna som kollektiv är nettobidragsgivare till den offentliga sektorn under sin livscykel. Oavsett hur det förhåller sig med detta bedömer vi att sådana konsekvenser har en mycket begränsad betydelse för vårt uppdrag. Främst eftersom den förväntade minskningen av invandringen motsvarar en försvinnande liten del av Sveriges befolkning, men även eftersom arbetskraftsinvandringen inte förväntas påverkas av våra förslag. Invandringen påverkas av sociala ersättningsnivåer, men andra faktorer spelar större roll. Sverige har på senare år bland annat skärpt reglerna för asyl- och anhöriginvandring, vilket lett till färre beviljade uppehållstillstånd jämfört med tidigare. Bedömningen att demografin endast påverkas marginellt skulle inte ändras om det visar sig att de som kommer till Sverige och behöver kvalificera sig till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd skjuter upp familjebildande och barnafödande till dess att de uppfyller kvalificeringsvillkoren.

Av liknande skäl bedömer vi att våra förslag inte får några märkbara konsekvenser för välfärdssektorns kompetensförsörjning. SKR har till exempel beräknat att 111 000 personer kommer att behöva anställas i äldreomsorgen fram till 2031.³ Detta personalbehov är uppenbarligen av en annan magnitud än den påverkan av invandringen som vi finner trolig. Dessutom bedömer vi, som framgått, att arbetskraftsinvandringen till Sverige inte kommer att påverkas nämnvärt av våra förslag. Det kan förvisso bli mindre attraktivt att komma till Sverige för att arbeta inom yrken som inte ger inkomster som räcker för att kvalificera sig till socialförsäkringar med inkomstvillkoret. Som vi beskriver i avsnitt 6.4.6 har vi dock lagt kvalificeringsvillkoret för inkomst på en sådan nivå att även lågt betalda yrken i välfärdssektorn, som vårdbiträden, bör ha möjlighet att kvalificera sig den vägen (dock ej genom deltidsarbete).

³ Sveriges kommuner och regioner (SKR, 2022), *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*.

10.6.2 Konsekvenser för sysselsättningen

Av våra direktiv framgår att vi särskilt ska beskriva konsekvenser för utrikes födda personers etablering på arbetsmarknaden i stort. Som framgick i avsnitt 4.2 har utrikes födda och då särskilt invandrare från tredjeland, en relativt låg andel självförsörjande, inte minst bland kvinnor, under de första åren i Sverige. Samtidigt innebär välfärdssystemets skatter och bidrag att många i denna grupp har ett lågt ekonomiskt utbyte av arbete. De kvalificeringsvillkor vi föreslår tar sikte på detta och ger kraftigt förstärkta incitament för arbete. Enligt forskningsöversikten i avsnitt 4.2.2 talar erfarenheter från flera länder för att förslagen bör leda till högre sysselsättning och självförsörjning. Ett viktigt skäl till detta är att sänkta bidrag ger otvetydigt stärkta drivkrafter för arbete, medan jobbstimulansen och liknande upplägg med undantagen inkomst hämmas av en inkomsteffekt som försvagar drivkrafterna för arbete.

Även det nya förhållandet att vissa grupper behöver kvalificera sig för att få tillgång till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och kan göra det snabbare genom arbete innebär en otvetydig förstärkning av drivkrafterna för arbete. Detta jämfört med dagens situation där alla som bosätter sig i Sverige får tillgång till dessa förmåner oavsett om de arbetar eller ej.

Liksom var fallet för tilldragningseffekter bedömer vi att erfarenheter från Danmark är de mest relevanta. Som vi beskrev i avsnitt 10.6.1 finns visserligen flera relevanta skillnader mellan Sverige och Danmark, men vi anser ändå att de danska erfarenheterna är så närliggande att de kan bidra till en grov uppskattning av de förväntade sysselsättningseffekterna av våra förslag.

Den danska reform som 2002 sänkte bidragen för arbetslösa flyktinginvandrare med omkring 40 procent hade initialt positiva arbetsmarknadseffekter; fler började arbeta och arbetsinkomsterna fördubblades. Det var huvudsakligen män som svarade på reformen, medan kvinnor inte påverkades lika mycket och i vissa fall till och med lämnade arbetskraften. Förklaringen till dessa könsskillnader är att de danska bidragen behövsprövas på hushållsnivå (både före och efter reformen, men vid lägre inkomstnivåer efter reformen).

Reformeffekterna var inte heller bestående utan mattades av med tiden och upphörde från fem och fram till tio år efter reformen.⁴

Eftersom våra föreslagna kvalificeringsvillkor gäller i fem år kan vi dock förvänta oss positiva sysselsättningseffekter under denna period, men att effekterna sedan avtar allt mer.

Under de första fem åren ökade sysselsättningen i Danmark med 4–10 procentenheter i den berörda gruppen. Genom att dubbla detta intervall kan sysselsättningseffekten av våra föreslagna kvalificeringsvillkor (som drar bort allt ekonomiskt bistånd för dem som behöver kvalificera sig och även gäller socialförsäkringsförmåner) grovt uppskattas till 8–20 procentenheter under den fem-åriga kvalificeringstiden. På lång sikt (mer än tio år) bedömer vi att sysselsättningen sannolikt kommer att vara opåverkad av våra förslag.

Incitament för arbete blir dock inte lika starka för de grupper som enligt våra förslag inte behöver kvalificera sig för ekonomiskt bistånd när de kommer till Sverige. Detta gäller svenska, nordiska och vissa EU/EES-medborgare, flyktingar och alternativt skyddsbehövande med anhöriga (inklusive kvotflyktingar) samt personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Två grupper av EU/EES-medborgare där man kan befara en hög benägenhet att behöva ekonomiskt bistånd (arbetssökande och icke-ekonomiskt aktiva) kommer dock att behöva kvalificera sig för ekonomiskt bistånd. Svenska, nordiska och EU/EES-medborgare har samtidigt jämförelsevis goda förutsättningar att kunna kvalificera sig till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner genom eget arbete. Som vi tidigare beskrivit kommer dessa och deras familjemedlemmar att få tillgodoräkna sig bosättningsperioder i Sverige eller annat EU/EES-land inom en ramtid om 15 år. Det innebär att alla svenska, nordiska och EU/EES-medborgare som har bott inom EU/EES i minst 5 år av de senaste 15 åren kommer att uppfylla bosättningsvillkoret för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. För flyktingar och alternativt skyddsbehövande och deras anhöriga är risken större att hamna i en situation där de inte har kvalificerat sig för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner samtidigt som de behöver söka ekonomiskt bistånd. Beroende på vilka socialförsäkringsförmåner de har rätt till enligt dagens regler kan de därmed hamna en situation

⁴ Christian Dustmann, Rasmus Landersø och Lars Højsgaard Andersen (2024), Refugee benefit cuts, *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(2): 406–441.

där de nya föreslagna reglerna skulle försämra drivkrafterna för arbete. Gruppen i fråga är dock relativt liten; år 2024 handlade det om 6 800 av 85 000 personer med uppehållstillstånd som beviljades av skäl som innebar att de inte skulle behöva kvalificera sig för ekonomiskt bistånd (se tabell 10.2). Detsamma gäller för de 11 000 personer som 2024 fick uppehållstillstånd för tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Det är dock en tillfällig grund för uppehållstillstånd som för närvarande inte förväntas kvarstå när våra kvalificeringsvillkor föreslås träda i kraft 2027.

Eftersom ekonomiskt bistånd räknas av mot arbetsinkomster är det ekonomiska utbytet av att börja arbeta och av att arbeta mer på marginalen som lägst för personer i hushåll som har ekonomiskt bistånd. Även socialförsäkringar försvagar i allmänhet incitamenten för arbete, men skiljer sig åt inbördes. Varken barnbidrag eller sjuk- och aktivitetsersättning verkar i sig ha någon större påverkan på arbetsutbudet. Föräldrapenningen har hållit tillbaka mammornas arbetsutbud under småbarnsåren.⁵ Bostadsbidraget har en tydlig negativ effekt på arbetsutbudet, speciellt bland kvinnor med svagare ställning på arbetsmarknaden. Dessa slutsatser presenteras mer utförligt, med referenser, i avsnitt 4.2.2.

För den betydligt större gruppen som under kvalificeringstiden inte kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd finns ett potentiellt problem i det att praktik och annan kompetenshöjande verksamhet i dag är knutna till mottagandet av försörjningsstöd. Enligt 4 kap. 4–5 §§ SoL får socialnämnden helt eller delvis sätta ned försörjningsstödet för den som utan godtagbart skäl väljer att inte delta i anvisad praktik eller kompetenshöjande verksamhet. Vi tror dock inte att just den sanktionsmöjligheten har någon avgörande betydelse för sysselsättningen. Först och främst eftersom behovet att försörja sig blir en stark drivkraft för den som inte har rätt till ekonomiskt bistånd (motsvarande den maximala sanktionen i form av helt indraget försörjningsstöd). Det potentiella problemet är därmed mindre relevant för dem som i dag tar emot bistånd men som ändå står relativt nära arbetsmarknaden. Men vi bedömer att övergången till eget arbete inte heller behöver försvåras allvarligt för biståndstagare som står längre från arbetsmarknaden. Detta eftersom kommunernas användning av sanktioner av flera anledningar

⁵ Antalet dagar med föräldrapenning begränsas dock för ett barn som blir bosatt i Sverige under sitt andra levnadsår eller senare (12 kap. 2 § andra stycket SFB).

redan är begränsad i praktiken.⁶ Förlorade sanktionsmöjligheter bör därför inte spela en avgörande roll.

Sammanfattningsvis innebär våra förslag att drivkrafterna för arbete stärks och att fler därmed kommer att börja arbeta under de fem år som krävs för att kvalificera sig genom laglig bosättning. Å andra sidan kan man fråga sig om drivkrafterna för arbete i stället blir för starka. Om kvalificeringsreglerna innebär att fler högt utbildade nyanlända kommer att ta mindre kvalificerade jobb finns det en risk för att deras kompetensutveckling blir lidande. Som vi har beskrivit ledde till exempel de kraftiga bidragssänkningarna i Danmark till att flyktingar i områden med svagare arbetskraftsefterfrågan fick ta mer osäkra anställningar med lägre lön. Hur mycket detta eventuellt höll tillbaka deras kompetensutveckling är dock svårt att veta. Det kan förvisso vara värdefullt att i syfte att senare få en bättre anställning kunna vänta med jobbsökandet för att under en period i stället fokusera på ny eller kompletterande utbildning samt att dokumentera eller validera de utbildningar och färdigheter man redan har. Samtidigt kan även en mindre kvalificerad anställning leda till ökad anknytning till arbetsmarknaden, ge nya nätverk och kontakter, samt sända en signal om arbetsvillighet till andra arbetsgivare. För personer med lägre utbildning och svagare förutsättningar kan det dock finnas ett problem i att de i större utsträckning tvingas konkurrera om mindre kvalificerade jobb med personer som har högre utbildning och starkare förutsättningar. Det förtjänar också att uppmärksammas att sänka bidrag endast kan öka sysselsättningen om det finns en efterfrågan på det arbete som de påverkade individerna kan erbjuda. Det är ett generellt matchningsproblem på svensk arbetsmarknad att en stor andel av de långtidsarbetslösa inte möter arbetsmarknadens krav. Det finns därför risk för att de invandrare som står längst från arbetsmarknaden – speciellt i regioner med svag efterfrågan på arbetskraft – kommer att ha svårt att få ett arbete även om de har starka ekonomiska incitament för det.

⁶ Se Martin Lundin (2018), *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*, Institutet för Arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU rapport 2018:12, s. 6.

10.6.3 Konsekvenser för brottsligheten

Det finns risk för att de föreslagna förändringarna kan ge upphov till ökad brottslighet. Främst beror detta på behovet att försörja sig, som under kvalificeringstiden varken kan tillgodoses genom ersättningar från bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd. För personer i denna situation som inte lyckas få ett reguljärt arbete (och inte kan eller vill låta sig försörjas av välgörenhet) återstår antingen att utvandra (för dem som har möjlighet till det), svartarbete eller annan brottslighet.

Svartarbete medför flera negativa konsekvenser på individ- och samhällsnivå. Individer som arbetar svart omfattas inte av den formella sektorns arbetsrättsliga skyddsåtgärder och rättigheter, vilket innebär risk för farliga arbetsmiljöer. Avsaknaden av formellt anställningsavtal kan också leda till exploatering med risk för att lönen helt eller delvis uteblir. Eftersom svartarbete är olagligt riskerar individen också böter eller fängelse. På samhällsnivå får svartarbete vidare konsekvenser. Kriminella organisationer och den organiserade brottsligheten kan flytta fram sina positioner. Konkurrensen på flera marknader snedvrids. Om svartarbete blir vanligare finns även mer långsiktiga risker att de beskrivna effekterna förstärks och att den offentliga sektorns skatteintäkter urholkas på grund av förändrade sociala normer.

Kvalificeringstidernas påverkan på omfattningen av svartarbete är dock svår att förutsäga. Förutom att svartarbete till sin natur är svårobserverat finns det två motverkande effekter att beakta. Den ena, ovan beskrivna effekten, är att en del människor som nekas bidrag tvingas till svartarbete som en sista utväg. Den andra effekten, som är mindre uppenbar, kommer sig av att den nivå som anses vara skälig levnadsnivå inom ekonomiskt bistånd gör svartarbete mer lönsamt eftersom biståndet räknas av mot vita inkomster. Genom att helt eller delvis arbeta svart kan individer försöka behålla ekonomiskt bistånd som annars hade gått förlorat. I vårt fall skulle personer som inte kan få ekonomiskt bistånd inte längre ha något att vinna på svartarbete i form av bidrag som de får behålla. Kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd tenderar av denna anledning att minska svartarbetet. Att effekten kan vara relevant framgår av en studie från Uruguay som indikerar att ett kontant-

bidrag som utgick vid låg inkomst ledde till ökat svartarbete.⁷ Den informella sektorn utgör dock en mindre del av ekonomin i Sverige än i Uruguay, vilket troligen begränsar effekten av sänkta bidrag i Sverige. Tyvärr är den förväntade nettoeffekten i Sverige svår att bedöma.

Det finns också en risk för att människor försöker kvalificera sig på olaglig väg, genom skenanställningar och fusk med arbetsgivardeklarationer. Även om behovet att kvalificera sig kan medföra en sådan risk är det samtidigt så att våra förslag försvårar sådana uppbygg, jämfört med vad som gäller för socialförsäkringarna i dag. Det föreslagna inkomstvillkoret bygger på månadsvis inrapporterade inkomster. Att månadsrapporterna ska avse faktiska inkomster, lämnas under straffansvar och får direkta konsekvenser i form av inbetalningsskyldighet för skatt och arbetsgivaravgifter talar för att risken för fusk minskar jämfört med dagens ordning. I dag kan redan ett anställningserbjudande ligga till grund för uppehållstillstånd och därigenom till bosättning och bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Att neka människor bidrag kan också leda till annan brottslighet än svartarbete. Den som inte kan försörja sig själv och inte heller får ekonomiskt stöd i form av bidrag kan tänkas överväga stölder och liknande brott som ett sätt att komma över pengar. På längre sikt är det å andra sidan tänkbart att individer som försörjs med bidrag inte utvecklar sådana färdigheter och vanor som krävs på arbetsmarknaden, vilket kan leda till att de hamnar i ett vidare utanförskap som till sist kan leda till brottslighet. Det går därför inte att på teoretiska grunder säkert förutsäga hur bidrag påverkar brottslighet. Erfarenheter från metodmässigt starka studier i USA, Danmark och Schweiz talar dock för att försörjningsbehovet har en starkare effekt på brottsligheten. Studierna visar att indragna eller sänkta bidrag har fört med sig ökad brottslighet.

I USA har detta visat sig bland ungdomar med funktionsnedsättning som vid en omprövning när de fyller 18 år förlorade det kontantstöd som tidigare gått till deras familj. Under de följande två decennierna löpte dessa individer en klart högre risk för att dömas för brott och speciellt brott med ekonomiska motiv som stöld, inbrott, bedrägeri och prostitution. De forskare som studerat

⁷ Marcelo Bergolo och Guillermo Cruces (2021), The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high. *Journal of Public Economics*, 193, 104313.

detta beräknar att skattebetalarnas ökade kostnader för brottsbekämpning och fängelsevistelser nästan helt uppväger besparingen i form av minskade bidrag.⁸

I Danmark fick samma reform av bidrag till invandrare som vi har beskrivit i avsnitt 10.6.1 och 10.6.2 även negativa konsekvenser i form av ökad brottslighet. Vuxna arbetslösa invandrare som fick sina bidrag sänkta med upp till 50 procent dömdes oftare för egendomsbrott som ringa stöld. Brottsligheten ökade ännu mer bland de ungdomar som påverkades av reformen och det gällde både egendomsbrott och våldsbrott.⁹

Slutligen pekar en ny studie från Schweiz i samma riktning. I Schweiz bestäms bidragen till flyktingar av landets 22 kantoner, vilket skapar variation i bidragen mellan flyktingar. Studien utnyttjar även att anländande flyktingar blir utplacerade i en viss kanton och att de som erhåller status som alternativt skyddsbehövande tvingas stanna i den kanton de blivit placerade i. Det visar sig att flyktingar som hamnade i kantoner med lägre bidrag oftare begick brott, speciellt ringa brott och narkotikabrott. Forskarnas policy slutsats är att ekonomiskt bistånd kan vara ett kostnadseffektivt sätt att förbättra flyktingars välfärd och allmänhetens säkerhet.¹⁰

De tre redovisade studierna är samstämmiga vad gäller sambandet mellan socialt stöd och brottslighet. Även i Sverige skulle det rimligen finnas en betydande risk för att en del invandrare som under en kvalificeringstid varken har rätt till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd kommer att begå brott för att klara sin försörjning.

10.6.4 Konsekvenser för integrationen

Sveriges integrationspolitik ska, enligt regeringen, bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Detta förutsätter att den som

⁸ Manasi Deshpande och Michael Mueller-Smith (2022). Does welfare prevent crime? The criminal justice outcomes of youth removed from SSI, *Quarterly Journal of Economics*, 137(4): 2263–2307.

⁹ Detta framgår av två danska studier: Dustmann, Landersø och Andersen (2024). Refugee benefit cuts samt Dustmann, Landersø och Andersen (2024). Unintended consequences of welfare cuts of children and adolescents.

¹⁰ Daniel Auer et. al., (2024). *Social assistance and refugee crime*, CESifo Working Paper 11051.

långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration.¹¹

Våra förslag syftar till att undvika att människor söker sig till Sverige för att bli försörjda genom välfärdssystemen, samt att de som kommer till Sverige snabbt ska komma i arbete och försörja sig själva och därigenom undvika att hamna i utanförskap och långvarigt bidragsberoende. Våra förslag syftar därmed främst till att förbättra den ekonomiska integrationen. Som framgått tidigare bedömer vi att våra förslag kommer att leda till att färre människor kommer att invandra till Sverige av andra skäl än arbete och studier (avsnitt 10.6.1) och även att förslagen förstärker incitamenten för arbete med ökad sysselsättning till följd (avsnitt 10.6.2).

Samtidigt är integration, som nämnts, ett mångdimensionellt begrepp med ytterligare aspekter som kan påverkas av våra förslag. Som vi varnade för i avsnitt 10.6.3 finns en betydande risk för ökad brottslighet. I Danmark påverkade de sänkta bidragen till flyktingar även deras barn, först i form av lägre deltagande i förskolan, sedan genom försämrade skolresultat och lägre arbetsinkomster.¹² Dessa konsekvenser motverkar både den ekonomiska integrationen och ett annat av regeringens integrationspolitiska mål: att andelen pojkar och flickor med utländsk bakgrund ska lyckas bättre i grundskolan och på gymnasiet.

Våra förslag har alltså både positiva och negativa konsekvenser för integrationen. Troligen förbättras den ekonomiska integrationen genom att en högre andel av de utrikes födda, åtminstone under några år, kommer att arbeta och försörja sig själva. Som vi beskrivit i avsnitt 10.6.2 talar erfarenheter från Danmark dock för att den ökade sysselsättningen kan komma att koncentreras bland män. Samtidigt riskerar den sociala och kulturella integrationen att försämrans genom en ökad brottslighet. Det integrationspolitiska målet om bättre utbildningsresultat bland personer med utländsk bakgrund kan också bli svårare att uppfylla. Den språkliga integrationen påverkas sannolikt positivt av att fler börjar arbeta. Men det finns också en risk för att färre deltar i SFI om de inte har tid eller får ersättning för det. Hur den demokratiska integrationen kan

¹¹ Regeringskansliet, *Mål för integration*, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/integration/mal-for-integration/>. (Hämtad 2025-01-21).

¹² Dustmann, Landersø och Andersen (2024). Unintended consequences of welfare cuts of children and adolescents.

förväntas påverkas är svårare att säga. Slutligen måste vi betona att de personer som kommer att påverkas av våra förslag utgör en väldigt liten andel av dem som är födda i utlandet eller som har föräldrar födda i utlandet och att integrationen av dessa större grupper därmed endast låter sig påverkas marginellt.

10.6.5 Övriga samhällsekonomiska konsekvenser

De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna har olika syften men som gemensamt mål – även gemensamt med ekonomiskt bistånd – att ge människor en grundläggande ekonomisk trygghet. På kort sikt finns därför en direkt konflikt mellan drivkrafter till eget arbete och socialt skydd mot ekonomisk utsatthet, där bidrag som ekonomiskt bistånd minskar utsattheten samtidigt som drivkrafterna till arbete försvagas. Även om reformen minskar inflödet av migranter utan arbete och ökar sysselsättningen bland dem som nyligen kommit till Sverige kommer utsattheten och fattigdomen att öka bland dem som inte lyckas försörja sig själva. Sådana konsekvenser beskrivs närmare i avsnitt 10.10.1. Det krävs en politisk avvägning för att avgöra hur dessa effekter ska värderas mot varandra.

På längre sikt är det möjligt att mindre generösa bidrag leder till ökad ekonomisk självständighet genom att allt fler tar sig ur ett långvarigt bidragsberoende med tillhörande fattigdom och utanförskap. Sådana långsiktiga konsekvenser är dock svåra att bedöma. Det gäller också möjliga tilltagande negativa konsekvenser för dem som inte klarar av att uppfylla kvalificeringskraven i form av ekonomisk och social utsatthet, exkludering, exploatering, stress och ohälsa.

Ökad efterfrågan på andra ersättningar

Inom välfärdsstaten har människor ett visst utrymme att välja vilka ersättningar och bidrag som de tar del av. Det kommer alltid att finnas en ekonomisk drivkraft att jämföra ersättningar med varandra och söka den som är mest fördelaktig. Till exempel kan en person som blir sjuk under sin föräldraledighet ansöka om att ta ut sjukpenning i stället för föräldrapenning. En del personer kommer nog i en sådan situation att väga in hur de två aktuella ersättningsnivåerna förhåller sig till varandra.

Om möjligheten att få en viss ersättning helt försvinner blir trycket på överflyttning till andra ersättningar förmodligen ännu starkare. För våra förslag handlar det om att personer som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och speciellt ekonomiskt bistånd kan tänkas bli mer angelägna att komma åt andra ersättningar och bidrag för att klara sin försörjning. I det följande tar vi upp några olika ersättningar som fler personer kan förväntas söka sig till när de inte längre har möjlighet att få bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Reformen innebär en risk för att ersättningarna kommer att överutnyttjas jämfört med dagens situation.

Ersättning för deltagande i Arbetsförmedlingens program

Arbetsförmedlingens program Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar ger ersättning till deltagarna. För dem som inte uppfyller villkoren för a-kassa ligger ersättningen på 57 till 223 kronor per dag beroende på deltagarens ålder och utbildning. Även om ersättningarna ligger långt under försörjningsstödets nivå är det troligt att efterfrågan på dessa program ökar bland personer som inte kan få ekonomiskt bistånd.

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen

För att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen finns ett arbetsvillkor som innebär krav på arbete i en viss omfattning och under en viss tidsperiod. Den 1 oktober 2025 träder en ny inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring i kraft. Den lägsta månadsinkomsten för att kunna få arbetslöshetsförsäkring har av regeringen bestämts till 11 000 kronor och det kommer krävas fyra sådana månadsinkomster, inom en viss ramtid. Det är en kortare tid än den inkomstkontinuitet som vi föreslår ska krävas för kvalificering till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Vi förväntar oss därmed ett visst ökat tryck på arbetslöshetsförsäkringen, eftersom den blir en försäkring som fler kan kvalificera sig till och dessutom något snabbare, samt att en högre andel av dem som har rätt till ersättning kan förväntas ansöka om att få ersättning.

Sjukpenning

För att få sjukpenning krävs en sjukpenninggrundande inkomst (SGI), som baseras på den årliga arbetsinkomst som den försäkrade kan förväntas ha från arbete i Sverige, under minst sex månader i följd eller årligt återkommande, och som uppgår till 24 procent av prisbasbeloppet. Jämfört med vårt föreslagna inkomstbaserade kvalificeringskrav till bosättningsbaserade socialförsäkringar krävs alltså en betydligt lägre inkomst för att få en SGI (för närvarande en årsinkomst på 14 112 kronor) och dessutom kan man få SGI fastställd snabbare än våra föreslagna kvalificeringstider. Även arbetssökande kan ha rätt till sjukpenning, om sjukdomen innebär att man inte kan ta ett arbete. Även en låg sjukpenning kan framstå som attraktiv för personer som varken kan få ersättning från bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd. Eftersom det krävs läkarintyg från den åttonde dagen förväntar vi oss en viss ökad belastning på läkare och vårdmottagningar från människor som har för avsikt att ansöka om sjukpenning.

Risk för felaktig folkbokföring

Reformen innebär att vissa grupper av personer som kommer till Sverige inte kommer att ha rätt till varken de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag eller ekonomiskt bistånd, innan de uppfyller kvalificeringsvillkoren för dessa förmåner (se avsnitt 10.3.5).

Folkbokföringen har betydelse för bedömningen av om man anses bosatt i Sverige enligt SFB och därmed är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner som barnbidrag eller föräldrapenning. Folkbokföringen kan även ha betydelse för rätten till ekonomiskt bistånd. I kommittén har frågan lyfts om det finns en ökad risk för att personer som kommer till Sverige inte kommer att folkbokföra sig. Orsaken till det skulle vara att vissa av dem inte kommer att se fördelen med att göra det när folkbokföringen inte omedelbart medför rätt till grundläggande socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd.

Vi gör dock följande bedömning kring denna risk. När förutsättningarna är uppfyllda finns det ett lagkrav på att anmäla inflyttning till Sverige. En person måste vidare, som huvudregel, vara

folkbokförd i Sverige för att få tillgång till offentligfinansierad hälso- och sjukvård. Det faktum att en person som folkbokför sig får ett personnummer medför också att folkbokföringen gör det mycket lättare att bo och verka i Sverige. Till exempel ger personnumret möjlighet att få ett BankID, som underlättar i många vardagliga situationer. För personer som har för avsikt att stanna längre i Sverige utgör folkbokföringen också ett sätt att bevisa att man varit bosatt i Sverige tillräckligt länge för att uppfylla de kvalificeringsvillkor i form av bosättning som vi föreslår. Vi bedömer därför risken för att dessa personer ”nöjer sig” med att få ett samordningsnummer som relativt liten. Se dock avsnitt 10.9 angående vissa informationsåtgärder som Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan behöva vidta.

Ytterligare en fråga som lyfts i kommittén är om reformen på motsatt sätt kan ge incitament för personer som lämnar Sverige och inte längre borde vara folkbokförda här att avstå från att anmäla detta till Skatteverket. Syftet med det kan vara att vid ett senare tillfälle återvända och då ha skyndat på rätten till förmåner genom att folkbokföringen visar en (falsk) längre bosättningsperiod i Sverige. Alternativt att personer i samma syfte försöker folkbokföra sig i Sverige utan att vara bosatta här. Vår bedömning är att det alltid finns en viss risk för sådana upplägg när folkbokföringen spelar roll för bedömningen av rätten till förmåner. Reformens risker för detta bör dock vara lägre jämfört med dagens system. I dag kan en falsk folkbokföring direkt – i stället för efter fem år – bidra till att en person anses bosatt i Sverige i SFB:s mening eller vistas i Sverige enligt SoL. I avsnitt 10.14 framgår vår bedömning av hur detta påverkar risken för felaktiga utbetalningar.

Om Skatteverket senare avregistrerar personen som utflyttad från Sverige utan anmälan så är det beslutsdagen som anges som utflyttningsdatum (35 § andra stycket folkbokföringslagen [1991:481], FOL). Det finns således risker för att våra förslag påverkar den andel av uppgifterna i folkbokföringsdatabasen som inte är korrekta. Eftersom riskerna verkar i olika riktningar går det inte att förutsäga om folkbokföringsdatabasen kommer att bli mer eller mindre korrekt än i dag.

10.7 Finansiella konsekvenser för offentlig sektor

Vår bedömning: Reformen förväntas stärka statens finanser med 1,2 miljarder kronor per år från det att reformen får fullt genomslag år 2029. De största delarna av denna besparing kommer från minskade utbetalningar av barnbidrag, föräldrapenning och bostadsbidrag.

Kommunsektorns finanser förväntas försvagas med 500 miljoner kronor per år från och med 2029. I beräkningarna har vi utgått från att kommunernas ökade kostnader för personlig assistans kompenseras av staten genom höjda generella statsbidrag.

De finansiella effekterna är beräknade utan hänsyn till att individerna reagerar på nya regler genom att ändra sitt beteende. Därmed underskattas de finansiella effekterna för den offentliga sektorn, eftersom fler lär arbeta och betala inkomstskatt när kvalificeringsvillkoren införs. Att färre personer förväntas invandra från tredjeland utan arbetsmarknadsskäl kan också ge en mindre besparing.

Skälen för vår bedömning

10.7.1 Finansiella konsekvenser utan hänsyn till beteendeförändringar

Nedan i tabell 10.8 uppskattar vi de finansiella effekter för offentlig sektor – staten, kommunerna och ålderspensionssystemet – som reformen medför. Utgångsläget för beräkning av de finansiella effekterna är utifrån nu gällande och beslutade regler och utan beteendeeffekter, källan är SCB och FASIT-modellen (se avsnitt 10.2).

Som framgår av avsnitt 10.5.6 innebär vårt förslag till övergångsbestämmelser att kvalificeringsvillkoren ska börja tillämpas den 1 januari 2029 för personer som har kommit till Sverige före ikraftträdandet. Det innebär att de nya kvalificeringsvillkoren under de två första åren (2027 och 2028) endast tillämpas på personer som kommit till Sverige från den 1 januari 2027. För de finansiella effekterna innebär detta att endast personer som kommer till Sverige under 2027 (och som inte uppfyller inkomstkravet för socialförsäkringsförmånerna) påverkar utfallet för år 2027. I beräkningarna

för 2028 ingår personer som enligt prognosen antas komma till Sverige 2027 och 2028. Först under 2029 och åren därefter innefattar beräkningarna alla personer som kommit till Sverige under den senaste femårsperioden.

I de finansiella konsekvenser som vi redogör för i detta avsnitt, ingår de administrativa kostnader som reformen medför både för kommunerna och för olika myndigheter. De administrativa kostnader som redovisas i tabell 10.8 nedan är mittenvärden av det spann som respektive myndighet har uppgett. Myndigheterna (främst Försäkringskassan) kommer att behöva påbörja it-investeringar redan under början av 2026 och den del av avskrivningarna som sker det året (56 miljoner kronor) ingår inte i tabell 10.8 som visar perioden 2027–2031. Administrationskostnaderna har inte fördelats på andra sektorer, varför effekten för hushållen är den direkta effekten på deras disponibla inkomster av reformen. Vi redogör för dessa administrationskostnader i avsnitt 10.8 och 10.9.

Tabell 10.8 Finansiella effekter (besparingar) av kvalificeringsvillkoren uppdelat på olika sektorer, miljoner kronor, 2027–2031

Med hänsyn tagen till övergångsbestämmelser. Uttryckt i 2025 års löner och priser

Sektor	2027	2028	2029	2030	2031
Totalt Staten	275	525	1 210	1 210	1 285
Assistansersättning*	150	145	145	145	145
Barnbidrag inkl. flerbarnstillägg	60	185	620	620	625
Bostadsbidrag	50	110	310	310	315
Bostadstillägg**	20	20	20	20	25
Föräldrapenning (lägsta och grundnivå)	25	115	315	315	315
Omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning	40	35	35	35	35
Sjuk- och aktivitetssättning	20	20	30	30	30
Äldreförsörjningsstöd	65	60	60	60	60
Statsbidrag till kommunerna/regionerna*	-35	-65	-145	-145	-145
Övriga utgifter (sociala avgifter) ⁱ	0	15	35	35	35
Övriga effekter på statsbudgetens intäktsida ⁱⁱ	0	5	25	25	25
Administrationskost. ⁱⁱ	-120	-120	-240	-240	-180

Sektor	2027	2028	2029	2030	2031
Totalt					
Kommunerna/regionerna	-70	-165	-495	-495	-500
Personlig assistans enligt LSS*	-35	-65	-145	-145	-145
Inkomstskatt	-5	-20	-70	-70	-70
Ekonomiskt bistånd	-35	-80	-260	-260	-265
Statsbidrag*	35	65	145	145	145
Övriga finansiella effekter ^{iv}	0	0	-5	-5	-5
Administrationskostnader ^v	-30	-65	-160	-160	-160
Ålderspensionssystemet	-5	-20	-60	-60	-60
Summa administrationskostnader^{vi}	-150	-185	-400	-400	-340
Totalt offentlig sektor	200	340	655	655	725
Hushållen^{vi}	-350	-525	-1 055	-1 055	-1 065

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste femtal miljoner kronor.

Effekterna är beräknade utifrån att beteendet hos individer är oförändrat.

* Statsbidrag till kommuner för deras ökade kostnader för personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade enligt den kommunala finansieringsprincipen.

** För både ålderspensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning.

ⁱ Ålderspensionsavgifter av att föräldrapenningen och omvårdnadsersättningen är pensionsgrundande, där staten betalar pensionsavgift till ålderspensionssystemet. På sikt när förmånstagaren går i pension får han eller hon en lägre allmän inkomstrelaterad pension.

ⁱⁱ Skattereduktioner av olika slag, begravningsavgift, public service-avgifter med mera.

ⁱⁱⁱ Administrationskostnaderna utgår från antagande om att de statliga investeringarna uppgår till 375 miljoner kronor (snitt av Försäkringskassans bedömning se avsnitt 10.9.1 och tabell 10.11) och att investeringen skrivs av under fem år med start första kvartalet 2026. Avskrivningen 2026 uppgår med dessa antaganden till 56 miljoner konor och ingår inte i tabellen eftersom den avser perioden från och med 2027. Till avskrivningarna tillkommer löpande administrationskostnader för Försäkringskassan (avsnitt 10.9.1), Pensionsmyndigheten (avsnitt 10.9.2) och Migrationsverket (avsnitt 10.9.5).

^{iv} Kommunala avgifter för förskola och hemtjänst.

^v Kommunala administrationskostnader (avsnitt 10.8).

^{vi} Offentliga sektorns administrationskostnader har inte fördelats ut på någon sektor. Kostnaden visar på en resursförbrukning av arbetskraft medan de övriga finansiella effekterna visar på omfördelning av resurser.

I tabellen ingår inga ökade utgifter för bistånd i akuta nödsituationer till dem som inte har kvalificerat sig för ekonomiskt bistånd.

Beräkningarna är förenade med betydande osäkerhet inte minst eftersom den framtida migrationen är svår att prognosticera. Det beslut som aktiverade massflyktsdirektivet för fördrivna personer från Ukraina gäller till den 4 mars 2026. Om beslutet inte förlängs upphör det tillfälliga skyddet efter detta datum. Beräkningarna har utgått från SCB:s befolkningsprognos (avsnitt 10.2). Kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd är osäkra eftersom det är osäkert hur biståndet ska hanteras för samboende hushåll där endast en av de vuxna uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Hur vi har hanterat detta i våra beräkningar framgår av avsnitt 10.5.3. Ekonomiskt bistånd är även svårt att uppskatta eftersom inte alla söker eller uppfyller kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande för att få bistånd även om hushållets inkomster understiger normen för ekonomiskt bistånd. Hur vi hanterat detta framgår i avsnitt 10.2.

Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT 2022, SCB, se avsnitt 10.2.

Reformen uppskattas innebära besparingar för staten om cirka 275 miljoner kronor år 2027 – det år när reformen träder i kraft enligt vårt förslag. År 2029 kommer, som framgår ovan, de kvalificeringsvillkor vi föreslår att gälla för alla personer som kommit till Sverige under de fem föregående åren. Detta år uppskattas besparingarna för staten att uppgå till nästan 1,2 miljarder kronor inklusive administrationskostnader (uttryckt i dagens priser och löner). Detsamma gäller de två nästkommande åren (2030 och 2031).

Reformen innebär lägre inbetalningar av statliga pensionsavgifter till ålderspensionssystemet eftersom färre personer kommer att få bland annat föräldrapenning på grund- och lägstanivå.

Hushållens disponibla inkomster och därmed deras konsumtionsmöjligheter kommer genom reformen att minska med cirka en miljard kronor 2029 och de två nästkommande åren. En minskad konsumtion innebär minskade mervärdes- och punktskatter för staten. Om hushållens konsumtion minskar med en miljard kronor och skatteinnehållet (mervärdesskatt med mera) utgör 20 procent, innebär det cirka 200 miljoner kronor i minskade indirekta skatteinkomster för staten.

Enligt kommittéförordningen ska vi ge förslag på finansiering om förslagen medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för kommunerna. En del av kostnaderna för staten har sin grund i att vi, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, har utgått från att staten ersätter kommunerna genom generella statsbidrag för deras ökade kostnader för personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, se avsnitt 6.4.2. Kostnaden för detta uppskattas 2027 uppgå till cirka 35 miljoner kronor, 65 miljoner kronor 2028 och för de nästkommande tre åren (2029–2031) till cirka 145 miljoner kronor per år.

Kommunerna påverkas även av minskade skatteinkomster av statens besparing på de beskattningsbara förmånerna och ökade utgifter för ekonomiskt bistånd samt av ökade administrationskostnader. Regionerna berörs enbart av minskade skatteinkomster, cirka 1/3 av de totalt minskade inkomstskatterna för kommuner och regionerna i tabell 10.8.

Vi uppskattar att kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna innebär ökade kostnader för kommunerna i form av ökat bistånd med cirka 460 miljoner kronor 2029.

Kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd minskar å andra sidan kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd direkt med omkring 200 miljoner kronor samma år.

Kommunernas skattebortfall och ökade kostnader för ekonomiskt bistånd beräknas uppgå till cirka 40 miljoner kronor 2027, 100 miljoner kronor 2028 och cirka 330 miljoner kronor årligen för de tre nästkommande åren 2029–2031.

Kommunerna påverkas även av lägre avgiftsinkomster för barnomsorg och hemtjänst. Denna negativa effekt för kommunerna är emellertid marginell och uppskattas till cirka 5 miljoner kronor år 2029, det vill säga det år när kvalificeringsvillkoren gäller för alla personer som kommit till Sverige under de fem föregående åren.

Kommunernas ekonomi försämras även genom ökade administrativa kostnader för handläggning av ekonomiskt bistånd med cirka 160 miljoner kronor år 2029 när kvalificeringsvillkoren gäller för alla personer som kommit till Sverige under de fem föregående åren, se avsnitt 10.8. Även för dessa utgifter kan staten kompensera kommunerna via de generella statsbidragen.

Staten har under lång tid tagit ett särskilt ansvar för nyanlända i Sverige och har bland annat det övergripande ekonomiska ansvaret för mottagandet av skyddsbehövande (se bland annat kommittédirektiv Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, dir. 2024:22). Som vi redogjort för i avsnitt 10.3 påverkar reformen främst tredjelandsmedborgare som relativt nyligen kommit till Sverige. En del av dem är flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

Det finns specifik lagstiftning kring statens ersättningar till kommuner och regioner när det gäller kostnader kopplade till mottagandet av nyanlända. Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar innehåller bland annat schablonersättningar för nyanlända över respektive under riktåldern för pension och ersättningar för utbetalat ekonomiskt bistånd till nyanlända som är för sjuka för att arbeta eller studera (3, 10–14 och 18–27 §§). Dessa ersättningar bygger på nuvarande system, där det inte finns en kvalificeringsperiod för att få exempelvis äldre försörjningsstöd och sjukersättning. Reformen innebär sannolikt ett behov av att se över de ersättningar som kan utgå enligt förordningen. Utifrån våra tidsmässiga förutsättningar har vi inte haft den möjligheten. Enligt samma förordning kan en kommun som tagit emot skyddsbehövande eller vissa andra utlänningar för bosättning under

vissa förutsättningar även söka ersättning från staten för kostnader för bland annat ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL (gäller personer 18–21 år) och insatser enligt LSS (3, 18, 20, 24 och 27 §§). Vår översiktliga bedömning är att reformens eventuella effekter på dessa ersättningar är marginella. Men en mer djupgående analys av detta behöver göras, vilket vi inte haft förutsättningar för.

Det finns således författningar som direkt reglerar ersättning till kommunerna för de kostnader de har kopplat till mottagandet av nyanlända invandrare. Dessa behöver ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet, i syfte att analysera behov av förändringar till följd av reformen. Staten skulle också, inom ramen för dessa författningar kunna ersätta vissa av de kostnader som reformen för med sig för kommunerna. Ett annat alternativ är att staten använder generella statsbidrag för att kompensera kommunerna för det finansiella bortfallet av skatter, ökade utgifter för ekonomiskt bistånd och ökade administrativa kostnader.

10.7.2 Hur ändras de finansiella konsekvenserna vid beteendeförändringar?

Avsnitt 10.7.1 och tabell 10.8 visar på reformens uppskattade finansiella effekter beräknade utifrån ett oförändrat beteende hos de som kommer till Sverige. I detta avsnitt redogör vi kortfattat för hur de finansiella effekterna för offentlig sektor skulle se ut om reformen leder till att fler kommer i arbete eller att färre personer invandrar till Sverige.

Av direktiven framgår att ett av syftena med reformen är att minska risken för att de aktuella förmånerna fungerar som tilldragningsfaktor för migranter att komma till Sverige. De kvalificeringsvillkor vi föreslår innebär en minskad attraktion för att migrera till Sverige för de personer som inte kommer hit för att arbeta (se avsnitt 10.6.1). Om förslagen leder till 5–10 procent färre migranter ger det för staten en besparing om ytterligare nästan 10–20 miljoner kronor vid den tidpunkt när kvalificeringsvillkoren tillämpas för alla personer som kommit till Sverige under de fem föregående åren (2029 enligt våra förslag).

Ett annat syfte med reformen är att stärka drivkrafterna för arbete. Om (se avsnitt 10.6.2) sysselsättningen bland migranter från tredjeland som bott i Sverige mindre än fem år ökar med 8–20 procent-

enheter motsvarar det 5 300–13 000 fler personer i arbete, motsvarande en ökad total sysselsättningsgrad om 0,09–0,22 procentenheter.

Om lönen för dem som kommer i arbete uppgår till 25 000 kronor per månad beräknar vi, med stöd av SCB:s FASIT-modell, att kommunerna får ökade skatteintäkter om sammantaget 280–700 miljoner kronor. För staten innebär en sådan ökning av sysselsättningen ökade arbetsgivaravgifter men även minskade intäkter på grund av att olika skattereduktioner ökar (bland annat jobbskatteavdrag och skattereduktion för allmän pensionsavgift) vilket innebär ett ökat sparande med 50–130 miljoner kronor. Även ålderspensionssystemet stärks av ökade avgiftsinkomster om 140–340 miljoner kronor. Sammantaget för staten och kommunerna skulle detta scenario innebära en ökad besparing om 350–890 miljoner kronor. I detta scenario har ingen hänsyn tagits till att utgifterna för att arbetsbaserade förmåner – till exempel föräldrapenning och sjukpenning – kan komma att påverkas och öka av att fler är sysselsatta. Även utgifterna för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner kan komma att öka när fler personer är i arbete och kvalificerar sig till dessa förmåner. Dessa utgifter är inte heller medtagna i detta räkneexempel.

10.8 Konsekvenser för kommunerna

Vår bedömning: Reformen försvagar kommunsektorns finanser med cirka 500 miljoner kronor per år från och med 2029, vilket inkluderar ökade administrationskostnader och ökade utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Interaktionseffekter mellan socialförsäkringsförmåner och det ekonomiska biståndet medför att en del hushåll som inte omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer att bli kompenserade genom biståndet för uteblivna socialförsäkringsförmåner, till exempel bostadsbidrag.

Reformen kommer att medföra längre handläggningstider för ärenden om ekonomiskt bistånd och ett behov av ytterligare handläggare för kommunerna.

Kommunerna har fortsatt det yttersta ansvaret för dem som vistas där och bland dem som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer fler i stället att ansöka

om bistånd i akuta nödsituationer. Det gäller bland andra tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder. I förlängningen medför reformen en risk för att socialtjänsten ställs inför ökande problem relaterade till psykisk ohälsa, missbruk och utsatta barn.

De föreslagna kvalificeringsreglerna inskränker inte det kommunala självstyret.

Skälen för vår bedömning

10.8.1 Finansiella konsekvenser för kommunerna

De kostnader som redogörs för i detta avsnitt finns med i de beräkningar av finansiella effekter som återges i avsnitt 10.7 och tabell 10.8. I detta avsnitt finns en mer detaljerad redogörelse för vad dessa kostnader hänför sig till.

De olika förmånerna och det ekonomiska biståndets ekonomiska konsekvenser

De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som ingår i reformen och ekonomiskt bistånd bidrar på olika sätt till kommunernas totala finansiella effekt. Nedan i tabell 10.9 framgår hur mycket de olika socialförsäkringsförmånerna och det ekonomiska biståndet påverkar kommunerna på "marginalen", förutom personlig assistans där staten ersätter kommunerna för deras merkostnader. Den finansiella effekten visar hur mycket en viss förmån/bistånd bidrar till den kommunala effekten i tabell 10.8 förutsatt att de övriga sju förmånerna/biståndet redan ingår. Effekten är alltså förmånens/biståndets partiella bidrag till det totala utfallet av reformen och beräknad som differensen mellan vårt förslag till reform och vår reform där aktuellt bidrag är exkluderad från reformen. Effekten är beräknad för 2029 när kvalificeringsvillkoren omfattar samtliga personer som kommit till Sverige under de fem föregående åren.

Tabell 10.9 Partiell påverkan av de olika bostättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd på kommunernas ekonomi år 2029, miljoner kronor

Finansiell effekt av att exkludera förmånen/bistånd från den samlade reformen

Förmån/bistånd:	Inkomst-Skatt	Ekonomiskt bistånd	Totalt
Barnbidrag inkl. flerbarnstillägg	0	160	160
Bostadsbidrag		180	180
Bostadstillägg och Äldreförsörjningsstödet	0	30	30
Föräldrapenning (lägsta och grundnivå)	50	40	90
Omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning	10	10	20
Sjuk- och aktivitetsersättning (SA)	10	10	20
Omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning	10	10	20
Ekonomiskt bistånd	0	-200	-200

Anm.: Effekterna är beräknad som skillnaden mellan hela reformen och reform utan aktuell förmån/bistånd. Skillnaden visar hur stor den finansiella effekten är av att inkludera förmånen/biståndet givet att de övriga förmåner/biståndet är inkluderade.

Effekterna är förenade med betydande osäkerhet inte minst eftersom den framtida migrationen är svår att prognosticera. Kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd är osäkra eftersom det är osäkert hur biståndet ska hanteras för samboende hushåll där endast en av de vuxna uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Hur vi har hanterat detta i våra beräkningar framgår av avsnitt 10.5.3. Ekonomiskt bistånd är även svårt att uppskatta eftersom inte alla söker eller uppfyller kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande för att få bistånd även om hushållets inkomster understiger normen för ekonomiskt bistånd. Hur vi hanterar detta framgår i avsnitt 10.2.

Om till exempel barnbidraget exkluderas från kvalificeringsvillkoren kommer kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd att minska med cirka 160 miljoner kronor. Kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd uppskattas minska kommunernas utgifter med cirka 200 miljoner kronor. Beräkningarna är dock, som tidigare beskrivits, behäftade med stor osäkerhet.

Ökade kostnader för personlig assistans enligt LSS

Förslaget om att införa kvalificeringsvillkor för rätt till assistansersättning har direkta konsekvenser för kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten. Reformen innebär att kommunerna, genom att ge personlig assistans enligt 9 § 2 LSS, tar över

kostnaden för den personliga assistansen för de personer som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren för assistansersättning, men som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov med i genomsnitt över 20 timmar i veckan (se avsnitt 6.4.2). Vi föreslår att denna förskjutning av kostnadsansvaret från staten till kommunerna finansieras genom att kommunerna kompenseras för dessa utgifter i form av ett generellt statsbidrag (se avsnitt 10.7.1). I sammanhanget bör dock noteras att Huvudmannaskapsutredningen år 2023 föreslog att staten ska ta över det samlade huvudmannaskapet för assistansersättning (SOU 2023:9). Hur detta skulle påverka kommunernas ansvar för personlig assistans till de personer som ännu inte har uppfyllt kvalificeringsvillkoren för assistansersättning enligt SFB beror på hur en sådan eventuell lagstiftning utformas.

Utöver ökade kostnader för beviljad personlig assistans enligt LSS kommer de kvalificeringsvillkor för assistansersättningen som vi föreslår att innebära ett ökat antal ärenden gällande sådan personlig assistans hos socialnämnderna, vilket ger ytterligare kostnader för ärendehandläggningen. Av avsnitt 10.5 och tabell 10.5 framgår dock att andelen tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren och som kommer att vara i behov av personlig assistans är få. Av statistik från Försäkringskassan framgår att 92 personer från tredjeland som fick förmånen 2024 hade bosatt sig i Sverige under perioden 2020–2024.

Ökade kostnader för ekonomiskt bistånd

Reformen innebär att alla personer som bosätter sig i Sverige måste uppfylla kvalificeringsvillkor för att ha rätt till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, antingen genom fem års bosättning i Sverige eller genom inkomster på vissa nivåer. Det rör sig om socialförsäkringsförmåner som utgör det grundläggande ekonomiska stödet och som många gånger är avgörande för att personer ska kunna uppnå en skälig levnadsnivå. Som exempel kan nämnas barnbidrag, bostadsbidrag och föräldrapenning på grund- respektive lägstಾನിവå.

En andel av de personer som inte kommer att ha uppfyllt kvalificeringsvillkoren för dessa socialförsäkringsförmåner kommer enligt våra förslag emellertid att ha rätt till ekonomiskt bistånd.

Det rör sig först och främst om svenska medborgare. Det gäller även nordiska medborgare, EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetstagare/egna företagare efter de första tre månader-
nas vistelse i Sverige samt EU/EES-medborgare med permanent uppehållsrätt. Detsamma gäller för dessa EU/EES-medborgares familjemedlemmar. När det gäller tredjelandsmedborgare handlar det om de personer som har uppehållstillstånd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande (inklusive kvotflyktingar) och deras anhöriga samt personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet (se avsnitt 10.3.4). Det handlar om uppemot 20 000 personer per år, som i genomsnitt kommer få cirka 1 900 kronor per månad i ekonomiskt bistånd. Detta kommer att innebära ökade kommunala utgifter för ekonomiskt bistånd med omkring 460 miljoner kronor 2029 (när kvalificeringsvillkoren tillämpas fullt ut utan undantag).

Som framgår av avsnitt 10.5 uppskattas antalet personer från tredjeland som omfattas av kvalificeringsvillkoren och som fick del av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna till cirka 67 000 personer 2024. Av dessa uppskattar vi att cirka 2 700 personer även fick ekonomiskt bistånd. Därtill finns ytterligare 1 700 personer som inte skulle ha påverkats av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmånerna men som skulle påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Personer i dessa grupper kommer i genomsnitt att förlora nästan 4 000 kronor per månad. Kommunernas kostnader och därmed besparing för ekonomiskt bistånd till dessa 4 400 personer uppskattas till cirka 200 miljoner kronor 2029.

Totalt uppskattas reformen innebära ökade utgifter för kommunerna för ekonomiskt bistånd om cirka 260 miljoner kronor för 2029 och de närmaste åren därefter.

Ökade kostnader för ärendehandläggning och längre handläggningstider

Det faktum att vissa grupper som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade förmånerna kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd ökar inte bara kostnaderna för kommunernas utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Det ökar också antalet

ärenden om ekonomiskt bistånd som socialnämnderna kommer att hantera, vilket ger ökade kostnader för ärendehandläggning.

Vi bedömer att reformen kan ge upphov till omkring 5 000 nya ärenden år 2029. Varje handläggare handlägger cirka 30 ärenden per månad. Varje månadsutbetalning föregås av en utredning för att bedöma om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande med mera. Det innebär att cirka 170 nya handläggare behövs, med en lönekostnad i snitt per år på 788 000 kronor inklusive sociala avgifter och overheadkostnader.¹³ Den administrativa kostnaden för nya handläggare uppskattas därmed till cirka 130 miljoner kronor, sammantaget för alla Sveriges kommuner.

Komplexiteten kring olika gruppers rätt att likabehandlas utifrån Sveriges internationella åtaganden framgår av avsnitt 5.5. Denna komplexitet medför att det är ofrånkomligt att en lagstiftning som utgår från miniminivån i EU-rätten och folkrätten blir mer svåröverskådlig än dagens. Reformen kommer att innebära att moment kommer att läggas till i handläggningen, nämligen att utreda på vilken grund en person vistas i Sverige och att göra en beräkning av om personen har uppfyllt kvalificeringsvillkoret. Det handlar således om att bedöma en persons vistelse i Sverige under den senaste femårsperioden, vilket kan vara tidskrävande i många ärenden.

Hanteringen av de övergångsbestämmelser vi föreslår kommer enligt vår bedömning dock inte att föra med sig några ytterligare svårigheter i handläggningen än de vi redogjort för ovan. Övergångsbestämmelserna innebär i praktiken att kvalificeringsvillkoret inte kommer att tillämpas förrän den 1 januari 2029 för dem som kommit till Sverige före den 1 januari 2027. Eftersom ekonomiskt bistånd handläggs och beviljas månadsvis medför övergångsbestämmelserna inte något behov av att tidsbegränsa beslut om ekonomiskt bistånd på något annat sätt än vad som redan sker i dag.

Som framgår i avsnitt 7.5 kommer socialnämnderna att kunna hämta in uppgifter om grunder och tider för uppehållstillstånd automatiserat från Migrationsverket om fråga-svar-tjänsten SSBTEK utvecklas. Migrationsverkets uppskattade kostnader för detta framgår av avsnitt 10.9.5. Det kommer dock sannolikt att medföra vissa

¹³ Uppgiften om antalet ärenden per handläggare är hämtad från Socialstyrelsens öppna jämförelser. www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/. Hämtad den 11 januari 2025.

utvecklingskostnader även för socialnämnderna. Om nämnderna använder sig av denna möjlighet kommer det enligt vår bedömning emellertid att underlätta och effektivisera handläggningen. Trots den åtgärden bedömer vi att de tillkommande momenten i handläggningen kommer att öka handläggningstiden i varje ärende om ekonomiskt bistånd där den sökande inte är svensk medborgare. Man bör i sammanhanget hålla i minnet att personer från tredjeländ och som varit i Sverige mindre än fem år är överrepresenterade bland dem som får ekonomiskt bistånd. Vi uppskattar – enligt uppgifter från SCB och det framräknade urvalet som beskrivs i avsnitt 10.2 – att cirka 11,8 procent av dessa i nuläget får del av ekonomiskt bistånd. Detta kan jämföras med övriga grupper som varit i Sverige mindre än fem år, där 2,5 procent får del av ekonomiskt bistånd.

Hur mycket längre handläggningstiderna blir av de tillkommande momenten är svårt att uppskatta. Enligt vår bedömning bör effekten dock vara störst inledningsvis och minska i takt med att kunskap och erfarenhet kring de nya momenten utvecklas hos socialnämnderna och kunskapen kring regelverket blir mer spritt bland enskilda. Vi uppskattar att de nya handläggningsmomenten kommer att innebära extra tid om i snitt cirka en timme per ärende. Antal ärenden som ska kontrolleras antas uppgå till 70 000, vilket ger en ytterligare kostnad på 30 miljoner kronor. Till detta kommer en eventuell anpassning av respektive kommuns handläggnings-system.

Sammanlagt är vår bedömning att reformen kommer att innebära en tillkommande administrativ kostnad för kommunerna om cirka 160 miljoner kronor per år.

10.8.2 Bistånd vid akuta nödsituationer och kommunernas yttersta ansvar

Reformen innebär att vissa personer kommer vara i behov av ekonomiskt bistånd, men inte uppfylla kvalificeringsvillkoren för sådant bistånd. Vi bedömer att dessa personer främst kommer att finnas inom grupperna tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder. I dessa grupper kommer det att finnas personer som inte lyckas skaffa en egen försörjning eller

som inte har någon möjlighet att göra det på grund av exempelvis funktionsnedsättning, sjukdom eller ålderdom. Detta gäller särskilt de som fått uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, eftersom det bland dessa personer finns personer vars hälsotillstånd har ansetts utgöra skäl för uppehållstillstånd.

De övriga grupper som behöver kvalificera sig till ekonomiskt bistånd bedömer vi till största delen antingen kommer få sin försörjning tillgodosedd genom eget arbete eller genom anhöriga (jämför försörjningskravet i 5 kap. 3 b–f §§ UtlL vid uppehållstillstånd på grund av anknytning). Alternativt får de förutsättas lämna landet när de inte hittar försörjning här. Det handlar om tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för arbete eller studier eller på grund av anknytning till andra än personer med skyddsstatus samt EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetssökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva. Även i dessa grupper kan det dock naturligtvis uppstå situationer som innebär att de oväntat och oförutsett står utan försörjning.

Reformen innebär således att fler personer än tidigare kommer att stå helt utan försörjning. De kommer att vara hänvisade till att söka bistånd på grund av en akut nödsituation. Som framgår av avsnitt 7.2.3 kan bistånd i akuta nödsituationer beviljas med stöd av både 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 § SoL. För dem som inte har kvalificerat sig till ekonomiskt bistånd återstår endast en bedömning enligt 4 kap. 2 § SoL. För enskilda innebär detta att de inte kan vara säkra på att de kommer att beviljas det akuta bistånd de är i behov av, eftersom bestämmelsen endast innebär en möjlighet och inte en skyldighet för nämnderna att ge sådant bistånd. Det kan också innebära att personer kommer att ha olika förutsättningar beroende på i vilken kommun de bor, då tillämpningen av bestämmelsen kommer att variera.

Samtidigt som bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL är frivilligt för kommunerna, har de ett yttersta ansvar för att de som vistas där får de insatser som de behöver. Som vi tidigare beskrivit handlar det, när det kommer till bistånd i akuta nödsituationer, om oväntade och oförutsedda situationer. Att definiera exakt var gränsen går för kommunernas yttersta ansvar låter sig dock inte göras (se avsnitt 7.2.3).

För socialnämnderna kommer våra förslag att innebära ett ökat antal ärenden om bistånd i akuta nödsituationer. De kommer också att i fler fall än för närvarande behöva göra bedömningar kring

kommunens yttersta ansvar. Detta kommer sannolikt att medföra problem för samtliga kommuner, men mindre kommuner med få resurser riskerar att drabbas särskilt hårt.

Hur många ärenden om bistånd i akuta nödsituationer det kommer att handla om och hur stora kostnader detta för med sig är inte möjligt att säga. Dels finns det ingen nationell statistik för ärenden eller utbetalningar om bistånd i akuta nödsituationer. Det går således inte att göra några bedömningar med ledning av antalet ärenden eller storleken på utbetalningarna innan reformen. Dels är sådant bistånd inte standardiserat – belopp och bedömningar utgår från behovet i det enskilda fallet. Till detta kommer också att olika kommuner kan komma att ha olika praxis kring sådant bistånd, då det som sagt kommer att utgå enligt 4 kap. 2 § SoL.

För att få någon uppfattning om hur många personer det rör sig om kan man dock ta ledning i uppskattningen av hur många personer som 2024 fick ekonomiskt bistånd av dem som inte skulle ha uppfyllt kvalificeringsvillkoret (4 400 personer, se tabell 10.5 i avsnitt 10.5.3). Det bör dock noteras att alla dessa personer inte kommer att söka nödbistånd. Vissa kommer exempelvis att börja arbeta, vissa kommer att lämna landet och vissa kommer att få ekonomisk hjälp från annat håll. Vår bedömning är vidare att det är tveksamt om ett löpande behov av ekonomiskt bistånd på grund av att försörjning saknas, samtidigt som man inte har kvalificerat sig för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, skulle kunna anses vara en sådan oväntad och oförutsedd situation som har avsetts när det gäller bistånd i akuta nödsituationer.

10.8.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen finns i 1 kap. 1 § och 14 kap. 2 § RF samt 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725). Någon allmänt accepterad definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns dock inte. Det som är intressant för vårt uppdrag är att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet, både den som omfattas av kommunallagen och den som regleras av annan lagstiftning. Principens räckvidd begränsas dock av regleringen av normgivningsmakten i 8 kap. RF (se prop. 2009/10:80 s. 210 och 211).

Kommunernas ansvar omfattar bland annat insatser enligt socialtjänstlagen, som ekonomiskt bistånd. Verksamheten på detta område styrs av den lagstiftning som riksdagen beslutat. Våra förslag innebär förvisso en förändring i det regelverk som styr rätten till ekonomiskt bistånd. Förslagen inskränker emellertid inte kommunernas möjligheter att inom ramen för det regelverket fatta beslut i enskilda ärenden. Vi bedömer mot den bakgrunden att våra förslag inte har någon påverkan på den kommunala självstyrelsen.

10.8.4 Övriga konsekvenser

Implementeringen av det nya regelverket kommer att kräva åtgärder av kommunerna i form av utbildning av personal samt uppdatering av informationsmaterial, handlägningsstöd och rutiner. Reformen kommer också att medföra behov av information till allmänheten, framför allt till de personer som är aktuella för ekonomiskt bistånd och som inte kommer att ha rätt till sådant bistånd efter att reformen genomförts. Detta kommer att innebära ytterligare kostnader för socialnämnderna. Dessa kostnader kan emellertid minskas om kommunerna samordnar sig genom SKR och tar stöd av de åtgärder Socialstyrelsen vidtar med anledning av reformen (se avsnitt 10.9.5).

Som vi återkommer till i avsnitt 10.10.4 kommer systemet kring de socialförsäkringsförmåner som ingår i reformen och ekonomiskt bistånd att bli mer komplicerat. Enskilda som anser sig vara i behov av ekonomiskt bistånd kommer därmed troligen att ha svårare att förstå vad kvalificeringsvillkoren innebär för deras rätt till olika förmåner. Därutöver kommer fler enskilda än i dag att vara i behov av och söka ekonomiskt bistånd, men inte ha rätt till det. Vad detta innebär för de enskilda framgår av avsnitt 10.10. För socialnämnderna bedömer vi att det kommer att innebära ett ökat antal avslagsärenden, vilket kommer att ta resurser i anspråk för socialnämnderna. Vi bedömer dock att detta kommer att vara vanligast när reformen införs och att företeelsen kommer att minska i takt med att nya regelverket blir känt för allmänheten. Vi har i avsnitt 10.8.1 gjort bedömningen att reformen medför behov av cirka 170 nya handläggare sammantaget för Sveriges kommuner. Kommunerna kan redan i dag ha svårigheter att rekrytera socialsekreterare.

Det ytterligare behov av handläggare som våra förslag ger upphov till kan enligt vår bedömning därmed vara svårt att tillgodose för vissa kommuner.

Kombinationen av ett svåröverskådligt system och ett ökat antal avslagsärenden kan också innebära ett ökat missnöje bland enskilda riktat mot enskilda handläggare. Ett ökat missnöje kan leda till ökade risker för hot och våld mot handläggare. En lagstiftning som utesluter vissa grupper av personer från ekonomiskt bistånd kommer också att innebära att handläggarna möter ett ökat antal personer i behov av ekonomisk hjälp, som endast eventuellt kan få tillfälligt bistånd i en akut nödsituation. Sammantaget kan dessa faktorer innebära en försämrad arbetsmiljö för handläggarna.

Som framgår i avsnitt 10.10 kommer våra förslag att innebära en risk för ett ökat antal personer som är ekonomiskt utsatta och lever under fattigdomsgränsen i Sverige. Det kan sin tur innebära att socialtjänsten behöver lägga ner ytterligare resurser inom områdena psykisk ohälsa, missbruk och utsatta barn.

Kommunerna kommer att ställas inför en ny situation i det att personer som inte har rätt till försörjningsstöd fortfarande skulle vara hjälpta av praktik och kompetenshöjande insatser. Frågan kan därför aktualiseras om hur kommunerna, inom ramen för det omfattande kommunala självstyret, kan stödja bredare grupper än dem som tar emot försörjningsstöd. Att samverka med Arbetsförmedlingen kan därför förväntas bli mer angeläget, möjligtvis genom kompletterande insatser till Arbetsförmedlingens program Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar.

Frågan är vidare hur mottagande av nyanlända kommer att påverkas av reformen. Mottagandet regleras bland annat i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Enligt bosättningslagen är kommunerna skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning, vilket bland annat inkluderar att ordna boende. Nyanlända betalar själva för boendet. Den reform vi föreslår kommer att påverka vilka medel de nyanlända har för sin försörjning. Exempelvis kommer många nyanlända skyddsbehövande inte att ha tillgång till barnbidrag och bostadsbidrag, som för närvarande är en del av deras möjligheter att kunna betala för boende och uppehälle. Vi har inte haft tidsmässiga förutsättningar att se över hur denna lagstiftning eventuellt bör förändras utifrån reformen. Det bör också noteras att en översyn för när-

varande pågår genom Utredningen om ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända (dir. 2024:22). Deras uppdrag ska redovisas senast den 31 mars 2025.

10.9 Konsekvenser för statliga myndigheter

Vår bedömning: De föreslagna kvalificeringsvillkoren kommer framför allt att påverka Försäkringskassan, men i mindre utsträckning även Migrationsverket och Pensionsmyndigheten. Myndigheternas totala kostnadsökning förväntas bli som högst år 2029–2030 och uppgår då till 240 miljoner kronor per år.

För Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer handläggningstiderna att bli längre och bedömningarna svårare i de ärenden som gäller förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor, särskilt i gränsöverskridande ärenden. Antalet omprövningar och överklaganden kan också komma att öka. På sikt kommer reformen dock att leda till färre ansökningar om förmåner.

För Försäkringskassan kommer reformen att kräva it-utveckling, särskilt när det gäller barnbidrag och flerbarnstillägg. Handläggningen i enlighet med övergångsreglerna kommer också att ta resurser i anspråk för Försäkringskassan. Särskilt i ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg där övergångsreglerna ska tillämpas riskerar handläggningen att bli administrativt svår och tidskrävande. Övergångsreglerna medför vidare en risk för en stor tillströmning av nya ärenden hos Försäkringskassan, främst under 2029, men även under 2030 och 2031.

För Migrationsverket kan reformen innebära ytterligare utveckling av den fråga-svar-tjänst som används för att utbyta information med socialnämnderna. Det handlar dock om en mindre kostnad, som kan hanteras inom ramen för ordinarie anslag. Även för Pensionsmyndigheten kan konsekvenserna hanteras inom ramen för ordinarie anslag.

Skälen för vår bedömning

I detta avsnitt redovisas konsekvenserna för olika statliga myndigheter. I samband med det redogör vi för varje myndighets tillkommande administrativa kostnader till följd av reformen. För att ge en tydligare överblick över dessa kostnader sammanfattar vi dem i tabell 10.10 nedan.

Tabell 10.10 Statliga myndigheters administrationskostnader, miljoner kronor

2025 års priser, före och efter 2029*

	Före 2029	2029 och senare
Försäkringskassan		
IT – Investeringar	250–300	250–500
Utbildning årligen	2	2
Årlig förvaltningskostnad	22,5–45	22,5–45
Årlig handläggning*	8,4	85–170
Pensionsmyndigheten		
Årlig förvaltning	0,25	0,25
Engångskostnad	0,2	
Migrationsverket		
IT – investering	0,45–0,65	
Löpande driftskostnad	0,1	0,1
Totalt årliga löpande kostnader	33–56	110–217

Anm.: * Före och efter 2029 på grund av övergångsbestämmelserna.

Mittenvärdet av det angivna spannet för myndigheternas samlade investeringar uppgår till drygt 375 miljoner kronor. De samlade löpande utgifterna uppgår till nästan 45 miljoner kronor före 2029 och till 164 miljoner kronor 2029 och senare.

Kommitténs sammanställning efter kostnadsuppskattning från Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

Försäkringskassans initiala investeringskostnad för att hantera kvalificeringsvillkoren har av myndigheten uppskattats till 250–500 miljoner kronor. Investeringen behöver inledas innan ikraftträdandet den 1 januari 2027. I tabell 10.11 nedan utgår vi från en investeringskostnad på 375 miljoner kronor och att investeringen påbörjas först efter första kvartalet. Av tabell 10.11 framgår den periodiserade kostnaden för it-investeringar och löpande utgifter för myndigheterna enligt tabell 10.10. De löpande kostnaderna är mittvärdena av myndigheternas angivna spann och uppgår till nästan 45 miljoner kronor före 2029 och 164 miljoner kronor 2029 och senare.

Tabell 10.11 Statliga myndigheter och ökade administrationskostnader av reformen för 2026–2032, miljoner kronor

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Avskrivningar	56	75	75	75	75	19	0
Löpande kostnader	0	45	45	164	164	164	164
Totalt	56	120	120	239	239	182	164

Anm.: 2025 års priser. Investering om 375 miljoner 2026 som kommer i gång den 1 april samma år. En rak avskrivning på fem år.

Kommitténs sammanställning efter antaganden ovan efter kostnadsuppskattning från Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

10.9.1 Konsekvenser för Försäkringskassan

Antalet ärenden och handlägningsförfarandet

För Försäkringskassan innebär våra förslag en relativt omfattande reform. Ett nytt moment kommer att införas i handläggningen av ärenden som gäller föräldrapenning på grundnivå och lägstannivå, barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), omvårdnadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, merkostnadsersättning, assistansersättning, bostadsbidrag och bostadstillägg. För dessa förmåner kommer Försäkringskassan behöva utreda och beräkna om personen uppfyller kvalificeringsvillkoren, antingen genom bosättnings tid eller genom inkomster på en viss nivå.

När det gäller bosättningsvillkoret kan följande sägas. För närvarande bedömer Försäkringskassan om en person uppfyller villkoret för att vara bosatt i Sverige i den mening som avses i SFB först när det finns ett förmånsanspråk. Vårt förslag om kvalificeringsvillkor för vissa socialförsäkringsförmåner innebär att den exakta bosättnings tidpunkten enligt SFB kommer att få en större betydelse. Det beror på att den tidpunkten är utgångspunkten för när kvalificeringstiden börjar löpa. Bosättnings tidpunkten har även betydelse för ramtiden för personer som flyttar åter till Sverige. För Försäkringskassan kommer reformen att innebära ett relativt omfattande utredningsarbete, eftersom äldre uppgifter kan vara både svårtillgängliga, svårtolkade och svårbedömda. Risken för felaktiga bedömningar kan öka, såväl till den enskildes fördel som till dennes nackdel. Som ett exempel kan nämnas ärenden gällande

personer (både svenska och utländska medborgare) som flyttar tillbaka till Sverige. I dessa ärenden kommer Försäkringskassan att behöva bedöma vilka bosättningsperioder personerna har haft i Sverige eller i annat EU/EES-land under en ramtid om femton år.

Ett alternativ skulle kunna vara att Försäkringskassan övergår till att löpande bedöma tidpunkten för bosättning enligt SFB för de personer som in- och utvandrar till Sverige, eventuellt genom en helt eller delvis automatiserad lösning. Om ett sådant nytt handlägningsförfarande eller register anses vara aktuellt skulle det behöva utredas ytterligare. Det skulle eventuellt krävas författningsändringar för att möjliggöra förfarandet, för att möjliggöra tillgång till och inhämtning av information från andra myndigheter samt för att kunna automatisera förfarandet. Även om ett sådant förfarande eller register införs på sikt kommer det dock inte att underlätta för Försäkringskassan vid bedömningar kring bosättningsvillkoret under de första fem åren av reformen. I sammanhanget bör också nämnas att en statlig utredning för närvarande ser över möjligheten att registrera EES-medborgare som vistas i Sverige i mer än tre månader med uppehållsrätt (Ju 2025:01). En sådan typ av registrering skulle enligt vår bedömning också så småningom kunna underlätta Försäkringskassans bedömningar av om bosättningsvillkoret är uppfyllt.

När det gäller inkomstvillkoret kan följande sägas. För anställda kan detta villkor utredas genom att Försäkringskassan huvudsakligen hämtar in uppgifter från arbetsgivardeklarationer från Skatteverket, via en befintlig fråga-svar-tjänst. Vissa egenföretagare kommer dock att behöva lämna in uppgifter från beslut om slutlig skatt till Försäkringskassan för att styrka sina inkomster. När det gäller personer som flyttat till Sverige från andra EU/EES-länder och som inte uppfyller kravet på bosättningstid kommer reformen att innebära att Försäkringskassan behöver hämta in och bedöma uppgifter om förvärvsarbete eller inkomst av näringsverksamhet i annat EU/EES-land.

Reformen innebär i denna del således ytterligare informationsinhämtning jämfört med i dag vid varje ansökan om en förmån från personer som omfattas av kvalificeringsvillkoren. Detta kan komma att kräva ytterligare handläggarkraft eller en utökad interoperabilitet mellan myndigheternas datastrukturer. Oavsett vilket förfarande – manuellt eller automatiserat – som väljs kommer reformen att

innebära ytterligare kostnader. Försäkringskassans experter i kommittén har uppskattat anpassning av befintligt it-stöd för bedömning av försäkringstillhörighet till 100–200 miljoner kronor.

I avsnitt 10.3 konstaterar vi att det främst kommer att vara tredjelandsmedborgare som bosätter sig i Sverige som inte kommer att uppfylla något av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmånerna. De mest komplicerade ärendena att utreda kommer emellertid troligen att vara de som gäller personer som omfattas av samordningsförfordningarna, det vill säga i huvudsak EU/EES-medborgare (inklusive svenska medborgare) samt tredjelandsmedborgare som bosätter sig i Sverige från ett annat EU/EES-land.

För dessa personer kommer Försäkringskassan att behöva utreda om det finns perioder av bosättning i annat EU/EES-land som ska läggas samman med den period av bosättning enligt SFB som personen har i Sverige och hämta in uppgifter från andra medlemsstater. Om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt kommer Försäkringskassan att behöva göra en bedömning utifrån inkomstvillkoret, och i samband med det hämta in eventuella uppgifter om förvärvsinkomster från andra EU/EES-länder. Eftersom uppgifterna är historiska finns risk att andra medlemsstaters institutioner inte har uppgifterna, eller att det finns betydande osäkerheter i uppgifterna. Det kommer i sin tur att påverka bedömningarna i ärendet. Svarstiderna kan enligt uppgift också vara långa i dessa ärenden och i vissa fall uteblir svar helt från den andra medlemsstaten. Försäkringskassans experter i kommittén har uppskattat den tillkommande kostnaden för handläggarresurser för att utreda försäkringsperioder i andra EU/EES-länder i gränsöverskridande ärenden till cirka 8,4 miljoner kronor per år.

Våra förslag innebär att färre personer kommer att ha rätt till de aktuella förmånerna. På sikt bedömer vi därmed att reformen kommer leda till färre ansökningar. Hur mycket antalet ansökningar kommer att minska är svårt att uppskatta. Det är också möjligt att förslagen inledningsvis kan leda till motsatt effekt eftersom kvalificeringsvillkoren kan uppfattas som svårtillgängliga och leda till avslag på ansökningar.

Som vi konstaterat i avsnitt 10.3 kommer det dock främst att vara nyanlända tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren. Som framgår av tabell 10.4 i avsnitt 10.5.2 uppskattades cirka 67 000 vuxna personer födda i tredjeland och som

kommit till Sverige inom de senaste fem åren ha tagit del av de aktuella socialförsäkringsförmånerna 2024, samtidigt som de inte skulle haft rätt till dessa förmåner om kvalificeringsvillkoren gällt vid denna tidpunkt. Vi vill betona att detta endast kan fungera som en grov uppskattning; det är mycket svårt att bedöma hur invandringen till Sverige kommer att se ut i framtiden. Som framgår av avsnitt 10.6.1 förväntas reformen också minska invandringen av personer som har problem med att försörja sig själva. Dessutom förväntas en högre andel av dem som invandrar uppfylla kvalificeringsvillkoren genom egna inkomster, vilket skulle minska det uppskattade antalet personer.

Handläggningen av barnbidrag och flerbarnstillägg

När det gäller handläggningen uppstår särskilda konsekvenser för hanteringen av barnbidrag och flerbarnstillägg. Beslut om dessa förmåner fattas i dag utan ansökan från den enskilde, utifrån en avisering om folkbokföring i Sverige. Handlägningsförfarandet varierar dock mellan olika grupper.

För alla personer som har barn och som invandrar och folkbokförs sig i Sverige (det vill säga samtliga – svenska medborgare, EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare) utreds rätten till barnbidrag och flerbarnstillägg manuellt. Även för tredjelandsmedborgare som bor i Sverige sker manuell handläggning. Det tillkommande momentet, att bedöma om den enskilde uppfyller kvalificeringsvillkoren, skiljer sig inte från vad som gäller för övriga sådana förmåner.

Det torde dock bli vanligare än i dag att en person inte uppfyller villkoren. En fråga är då hur bosättningsvillkoret lämpligen hanteras framåt, det vill säga om Försäkringskassan ska ta på sig ett bevakningsuppdrag eller införa ett ansökningsförfarande.

Ärendehandläggningen av barnbidrag är automatiserad för svenska medborgare och EU/EES-medborgare som redan är bosatta i Sverige när de får barn.

För att kunna fortsätta att hantera dessa ärenden automatiserat krävs även en automatiserad bedömning av om dessa personer uppfyller det villkor om kvalificeringstid för förmånerna som vi föreslår. I annat fall kommer Försäkringskassan att behöva övergå

till manuell handläggning gällande i vart fall de svenska medborgare och EU/EES-medborgare som kommit till Sverige inom de senaste fem åren.

Handläggning enligt övergångsbestämmelserna

Vi har enligt direktiven ett uttryckligt uppdrag att föreslå övergångsbestämmelser som reglerar hur icke-medborgare som är bosatta i Sverige vid ikraftträdandet ska kvalificera sig till socialförsäkringsförmåner (se avsnitt 9.4). Oavsett hur man konstruerar en sådan bestämmelse kommer den, enligt vår bedömning, att leda till särskilda utmaningar i handläggningen.

I praktiken innebär våra förslag följande för de förmåner som handläggs av Försäkringskassan. Kvalificeringsvillkoren gäller under 2027 och 2028 endast för personer som kommit till Sverige efter den 1 januari 2027. Från den 1 januari 2029 ska samma kvalificeringsvillkor tillämpas på dem som bosatt sig i Sverige efter den 31 december 2021. De personer som bosatt sig i Sverige under 2022 och 2023, kommer att uppfylla kravet på fem års bosättning innan kvalificeringsvillkoren ska börja tillämpas för dem. För personer som kommit till Sverige under perioden 2024–2026 kommer kvalificeringsvillkoren att börja tillämpas den 1 januari 2029.

Vi har gjort bedömningen att de beslut som är fortsatt gällande när övergångsbestämmelserna ska börja tillämpas skyddas av principen om negativ rättskraft. För beslut som kan tidsbegränsas är det dock vår bedömning att de beslutande myndigheterna har möjlighet att anpassa tidsramen för besluten till övergångsreglerna, så att kvalificeringsvillkoren får genomslag när de börjar tillämpas den 1 januari 2029 (se avsnitt 9.4.2). En sådan anpassning av besluten kommer dock att skapa en onormalt stor tillströmning av nya ärenden hos myndigheten under åren 2029–2031. Störst kommer effekten att vara 2029, då övergångsbestämmelserna ska börja tillämpas.

När det gäller barnbidrag och flerbarnstillägg finns vidare speciella problem när det gäller övergångsbestämmelserna. Dessa förmåner handläggs till stor del automatiserat och kräver inte någon ansökan. Övergångsbestämmelserna innebär i praktiken att Försäkringskassan kommer att behöva ta fram de personer som kommit till Sverige under 2024–2026 ur sina system för att kunna göra be-

dömningar gentemot kvalificeringsvillkoren. Försäkringskassans experter i kommittén har anfört att man inte vet om det är tekniskt möjligt att skilja ut rätt personer ur myndighetens system. Det innebär i sin tur att det riskerar att bli administrativt mycket svårt och tidskrävande att tillämpa övergångsbestämmelserna för barnbidrag och flerbarnstillägg. Av den anledningen har vi valt att nedan redogöra särskilt för antalet ärenden gällande barnbidrag och flerbarnstillägg som ska hanteras enligt övergångsbestämmelserna.

Vi har gjort en uppskattning av det antal personer som beräknas komma till Sverige och få de ifrågavarande förmånerna under perioden 2029–2031. I beräkningen ingår samtliga personer, det vill säga de som är svenska medborgare, EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare. Beräkningarna utgår från förenklingen att samtliga personer kommer att ansöka om en förmån endast en gång varje år och att antalet ärenden är samma som antalet personer. De har vidare gjorts utifrån FASIT-modellen, som justerats med hjälp av SCB:s befolkningsprognos (se avsnitt 10.2). Vi har i beräkningarna tagit hänsyn till att vissa personer uppfyller inkomstvillkoret under första eller andra året, vilket minskar antalet ärenden som ska prövas nästkommande år. Slutligen har vi i beräkningarna tagit hänsyn till att beslut om sjukersättning, bostadstillägg som lämnas i samband med sjukersättning och assistansersättning som huvudregel gäller tills vidare. När övergångsbestämmelserna ska börja tillämpas blir det därmed inte aktuellt att pröva rätten till dessa förmåner för dem som redan beviljats en sådan rätt till förmånerna (se avsnitt 9.2).

År 2029 uppskattar vi att övergångsbestämmelserna medför att 65 000 ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg och 25 000 ärenden rörande de övriga socialförsäkringsförmånerna kommer att behöva hanteras av Försäkringskassan. Under 2030 uppskattar vi att Försäkringskassan kommer att behöva hantera 46 000 ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg och 17 000 ärenden rörande de övriga socialförsäkringsförmånerna. Motsvarande antal för år 2031 är 20 000 ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg och 9 000 ärenden rörande övriga förmåner. Den exakta tidsåtgången för dessa ärenden är svår att uppskatta. Vi har utgått från en schabloniserad uppskattning om en timmes handläggning per enskilt ärende. I den uppskattningen räknar vi in att handläggningen kommer att vara mer tidskrävande för dem som rört sig på den inre marknaden (se

ovan). Vi uppskattar att handläggningen enligt övergångsbestämmelserna vad gäller barnbidrag och flerbarnstillägg under 2029 kommer att ta cirka 53 årsarbetskrafter i anspråk. De resurser som kommer att behövas för detta är därmed betydande. Handläggningen enligt övergångsbestämmelserna när det gäller övriga ärendetyper kommer enligt samma schabloniserade beräkning att ta cirka 20 årsarbetskrafter i anspråk. Det finns dock vissa synergieffekter, eftersom samma utredning av om en försäkrad uppfyller kvalificeringsvillkoren i många fall kan vara utgångspunkten för bedömningen gällande flera olika förmåner. Försäkringskassans experter i kommittén har uppskattat kostnaderna för handläggning av ärenden i enlighet med övergångsbestämmelserna till 85–170 miljoner kronor. De år då handläggning enligt övergångsbestämmelserna ska ske, riskerar den att ta resurser från övrig ärendehandläggning och därmed skapa längre handläggningstider över lag på myndigheten. Detta problem kommer dock att aktualiseras oavsett när i tiden kvalificeringsvillkoren kommer att börja gälla för de personer som redan fanns i Sverige när regleringen träder i kraft.

Slutligen riskerar en tidigare beviljad förmån att skapa en förväntan på att förmånen även ska utgå i framtiden. Det gäller särskilt för barnbidrag. Här ligger det nära till hands att anta att det automatiserade förfarandet skapat en allmän uppfattning om att så länge man bor kvar i Sverige gäller det ursprungliga beslutet om barnbidrag och flerbarnstillägg, tills barnet når den ålder och de förutsättningar då rätten till bidragen upphör. Försäkringskassans informationsarbete kommer därmed att bli viktigt för förståelsen hos de grupper som kommer till Sverige och deras förtroende för socialförsäkringssystemet.

Undantag från bosättningskravet vid synnerliga skäl

Vårt förslag innehåller en möjlighet att efter ansökan göra undantag från kvalificeringsvillkoret avseende bosättningstid, om det finns synnerliga skäl för detta. Som framgår av avsnitt 6.4.5 innebär begreppet synnerliga skäl att det bara blir aktuellt att tillämpa bestämmelsen i undantagssituationer och att den ska tillämpas restriktivt. Där framgår också att bestämmelsen tar sikte på situationer där en person med en tidigare etablerad stark anknytning till

Sverige på grund av lång utlandsvistelse inte kan tillgodoräkna sig några försäkringsperioder, men att personen trots detta kan anses ha bibehållit en stark anknytning till Sverige.

Det rör sig således om en ny typ av ansökningsförfarande för Försäkringskassan. Detta får till följd att Försäkringskassan behöver inrätta handläggning, ett eventuellt it-stöd och en eventuell e-tjänst för detta förfarande. Därutöver tillkommer ytterligare administrativa kostnader för interna och externa åtgärder som styrning, stöd och utbildning. Eftersom bestämmelsen är en mycket snäv undantagsbestämmelse bör man emellertid hålla i minnet att både antalet ansökningar och antalet beviljanden bör bli väldigt få. Information till allmänheten kommer dock att bli viktig för att begränsa antalet ansökningar från personer som inte är i de situationer som avses med bestämmelsen.

Övriga administrativa kostnader

Implementeringen av det nya regelverket kommer att kräva administrativa åtgärder. Reformen berör många av de förmåner som hantearas av Försäkringskassan, vilket kommer att innebära ett betydande informations- och utbildningsarbete internt på myndigheten. Även styrande dokument, handlägningsstöd, rutiner och liknande kommer att behöva uppdateras. Den största kostnaden i denna del ligger sannolikt i information och utbildning. Försäkringskassans experter i utredningen uppskattar den totala kostnaden för framtagning och genomförande av utbildning till runt två miljoner kronor.

Försäkringskassans experter i utredningen uppskattar vidare att cirka 30 it-tjänster för ärendehandläggning kommer att behöva anpassas till följd av reformen. Kostnaden för detta bedöms av Försäkringskassans experter till totalt 150–300 miljoner kronor. I denna kostnad ingår en anpassning av ärendehandläggningen så att kvalificeringsvillkoren kontrolleras i samtliga ärenden och ett eventuellt it-stöd för bedömning av bosättning. Det ingår även anpassning av de it-stöd som utnyttjar information om bosättning samt anpassning av statistiktjänster och kundmötestjänster. För detta uppskattas även en årlig förvaltningskostnad som motsvarar cirka 15 procent av utvecklingskostnaden, det vill säga 22,5–45 miljoner kronor. Det handlar således om en relativt omfattande it-utveckling, som

riskerar att sätta annan it-utveckling åt sidan. Det rör sig också om relativt höga utvecklingskostnader inledningsvis, vilket kommer att fördröja de finansiella vinsterna av reformen för offentlig sektor.

Eftersom reformen berör förmåner som för närvarande utgår till ett stort antal personer och som ligger som en grund i många människors försörjning (exempelvis barnbidrag och bostadsbidrag) kommer det att krävas relativt omfattande informationsinsatser riktade mot allmänheten. Vid inledningen av reformen kommer dessa insatser sannolikt att krävas i större utsträckning. Efterhand som kunskapen kring regelverket blir mer spridd bland enskilda bedömer vi att kostnaderna för detta kommer att minska.

Övrigt

Av avsnitt 10.16 framgår att våra förslag kan medföra ett behov av översyn och eventuellt särskilda överenskommelser eller omförhandling av de bilaterala avtal om social trygghet som Sverige har slutit med vissa tredjeländer och att resurser kommer att krävas i detta arbete från bland annat Försäkringskassan. Även om denna arbetsuppgift kan vara tidskrävande, speciellt om flera avtal ska omförhandlas samtidigt, gör vi bedömningen att de resurser som behövs för detta ryms inom ordinarie anslag.

Som framgår ovan rör det sig om en relativt omfattande reform för Försäkringskassan. Den berör flera förmåner och det grundläggande momentet att fastställa bosättningsstid i Sverige samt medför en relativt omfattande anpassning av it-miljön. Det innebär att reformen kommer att föra med sig relativt höga kostnader för genomförande inledningsvis. På sikt bedömer vi dock att de besparingar som reformen innebär kommer att bli högre än kostnaderna (se tabell 10.11). De stora anpassningar som krävs innebär vidare att längre tid kan behövas för att anpassa myndighetens it-system. Försäkringskassans experter i utredningen har gjort bedömningen att det kan ta två år från riksdagsbeslut för myndigheten att genomföra de förberedelser som krävs för att handlägga ärenden i enlighet med de nya bestämmelserna. Hänsyn till detta kan behöva tas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

10.9.2 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Reformens konsekvenser för Pensionsmyndigheten liknar i stora delar de som uppstår för Försäkringskassan. Omfattningen blir dock väsentligt mindre eftersom endast två förmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten (bostadstillägg till pensionärer och äldre försörjningsstöd) omfattas av våra förslag.

Reformen innebär att ett nytt moment kommer att föras in i handläggningen i ärenden som gäller äldre försörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer. För dessa förmåner kommer Pensionsmyndigheten att behöva utreda och beräkna om personen uppfyller kvalificeringsvillkoren, antingen genom bosättning eller genom inkomster på en viss nivå. Den exakta bosättningstidpunkten enligt SFB kommer att få en större betydelse, med det omfattande utredningsarbete och den ökade risk för felaktiga bedömningar som det för med sig. Reformen innebär också, liksom för Försäkringskassan, en ökad informationsinhämtning i syfte att bedöma om något av inkomstvillkoren är uppfyllda (för mer omfattande resonemang, se avsnitt 10.9.1). Som framgått tidigare bedömer vi att de mest komplicerade ärendena att utreda troligen kommer att vara de som gäller personer som omfattas av samordningsförfordningarna. Längre handläggningstider och svårare bedömningar i de gränsöverskridande ärenden som Pensionsmyndigheten utreder blir således en konsekvens av reformen.

Med hänsyn till att Pensionsmyndigheten har färre ärenden än Försäkringskassan bedömer vi att dessa ärenden kommer att innebära 250 000 kronor i löpande administrationskostnader. För de regeländringar som vi föreslår krävs även förändringar i nuvarande it-system. Systemet behöver enligt uppgift byggas ut med fler kontroller för att identifiera vilka ärenden som behöver utredas vidare manuellt. Utvecklingskostnaderna för detta kommer att bestå i en engångskostnad om cirka 200 000 kronor, enligt uppgift från myndighetens expert i kommittén.

Våra förslag innebär att färre personer kommer att ha rätt till de aktuella förmånerna. På sikt bedömer vi därmed att reformen kommer att leda till färre ansökningar. Hur mycket antalet ansökningar kommer att minska är svårt att uppskatta. Som vi konstaterat i avsnitt 10.3 kommer det dock främst att vara nyanlända tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren.

Som framgår av tabell 10.4 i avsnitt 10.5.2 uppskattades cirka 2 400 vuxna personer födda i tredjeland och som bosatt sig här de senaste fem åren ha tagit del av bostadstillägg till pensionärer eller äldreförsörjningsstöd 2024, samtidigt som de inte skulle haft rätt till dessa förmåner om kvalificeringsvillkoren gällt vid denna tidpunkt. Vi vill betona att detta endast kan fungera som en grov uppskattning; det är mycket svårt att bedöma hur invandringen till Sverige kommer att se ut i framtiden. Som framgår av avsnitt 10.6.1 förväntas reformen också minska invandringen av grupper där relativt många har problem med att försörja sig själva. Dessutom förväntas en högre andel av dem som invandrar uppfylla kvalificeringsvillkoren genom egna inkomster, vilket skulle minska det uppskattade antalet personer på sikt.

Vårt förslag innehåller vidare en möjlighet att efter ansökan göra undantag från kvalificeringsvillkoret avseende bosättningsstid, om det finns synnerliga skäl för detta. Som vi beskrivit i avsnitt 10.9.1 rör det sig om en ny typ av ansökningsförfarande, där myndigheten behöver inrätta handläggning, ett eventuellt it-stöd och en eventuell e-tjänst. Utifrån det snäva tillämpningsområdet bör antalet ansökningar och antalet beviljanden dock bli väldigt få. Precis som för Försäkringskassans del kommer information till allmänheten att få en stor betydelse för att begränsa antalet ansökningar från personer som inte är i de situationer som avses med bestämmelsen. När det gäller äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer föreslår vi att kvalificeringsreglerna endast ska träffa de som bosätter sig i Sverige efter att bestämmelserna trätt i kraft (se avsnitt 9.4.2). Det innebär i praktiken att de som kommit till Sverige innan den 1 januari 2027 inte omfattas av kvalificeringsreglerna för dessa förmåner.

Våra förslag innebär att färre personer kommer att ha rätt till de aktuella förmånerna. Över tid kommer därför antalet ärenden gällande äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg att minska. Hur mycket är dock svårt att uppskatta. Som vi konstaterat i avsnitt 10.3 kommer det dock främst att vara nyanlända tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren. Bostadstillägget till pensionärer uppskattas under 2024 ha betalats ut till drygt 1 200 personer som kommit till Sverige från tredjeland under de senaste fem åren. För äldreförsörjningsstöd handlar det om cirka 1 200 personer och av dessa uppskattar vi att drygt 200 personer även har fått

bostadstillägg. Detta kan ge en fingervisning om hur antalet ärenden hos Pensionsmyndigheten kan komma att minska till följd av reformen.

Vi gör i avsnitt 10.10.4 bedömningen att reformen kan innebära att enskilda har svårare att förstå vad kvalificeringsvillkoren betyder för deras rätt till olika förmåner. För Pensionsmyndigheten kan detta innebära en något ökad belastning, då enskilda söker förmåner som de inte har rätt till. De förändringar vi föreslår kommer således att leda till att fler ansökningar om äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg avslås. Det innebär i sin tur att antalet omprövningar och överklaganden kan komma att öka. Denna risk kan emellertid minskas, åtminstone något, genom informationsinsatser från de berörda myndigheterna. Antalet ansökningar från personer som inte har kvalificerat sig, omprövningar och överklaganden kommer enligt vår bedömning att minska i takt med att det nya regelverket blir känt för allmänheten, särskilt de som kommer till Sverige.

Implementeringen av det nya regelverket kommer vidare att kräva administrativa åtgärder av Pensionsmyndigheten i form av utbildning av personal samt uppdatering av informationsmaterial, handlägningsstöd och rutiner.

Pensionsmyndighetens expert i kommittén har uppgett att samtliga kostnader för de åtgärder vi åskådliggjort ovan, kan hanteras inom ramen för ordinarie verksamhet och av befintlig personal. Vi har ingen anledning att göra en annan bedömning i den delen.

10.9.3 Konsekvenser för Skatteverket

Vårt förslag gällande vissa socialförsäkringsförmåner innebär att den försäkrade kan kvalificera sig för dessa förmåner genom att uppnå vissa inkomstnivåer. Beräkningen av sådana inkomster ska göras huvudsakligen utifrån månadsuppgifter från Skatteverket. Det innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att behöva hämta in dessa uppgifter från Skatteverket (se avsnitt 6.4.6).

Det ökade informationsutbytet kan medföra vissa administrativa åtgärder för Skatteverket i form av bland annat nya rutiner och utbildning av personal. Som framgår av avsnitt 6.4.6 bör ett sådant

informationsutbyte dock kunna ske genom en fråga-svar-tjänst. Vi bedömer därför att de administrativa åtgärder som förslaget ger upphov till är begränsade.

Skatteverkets expert i utredningen har uppgett att informationsutbytet inledningsvis kan ge upphov till en liten engångskostnad, men sammantaget sannolikt medför små kostnader för Skatteverket. Mot den bakgrunden bedömer vi att de administrativa kostnader som våra förslag ger upphov till för Skatteverket kan hanteras inom befintliga ekonomiskt ramar.

Som framgår av avsnitt 10.6.5 medför våra förslag en liten risk för att personer inte folkbokför sig trots att förutsättningarna för det är uppfyllda. För att undvika en sådan effekt krävs att myndigheternas information om vilken betydelse folkbokföringen kan ha i framtiden är tydlig. Sådan information kan behöva tas fram av Skatteverket, men även denna kostnad ryms enligt vår bedömning inom befintliga anslag. I avsnitt 10.6.5 har vi också redogjort för den något ökade risk som finns för att personer felaktigt folkbokför sig i Sverige i syfte att vid ett senare tillfälle återvända och ha rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Detta kan medföra ett ökat behov av kontrollarbete från Skatteverkets sida. I vilken mån är dock svåra att uttala sig om. Vi bedömer att även denna kostnad ryms inom befintliga anslag.

10.9.4 Konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Enligt våra direktiv ska vi särskilt beskriva konsekvenserna för den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver för nyanlända inom etableringsprogrammet. För de deltagare inom etableringsprogrammet som inte har rätt till ekonomiskt bistånd kommer reformen att medföra starkare incitament att aktivt söka arbete, åtminstone för de deltagare som har relativt goda förutsättningar att hitta en anställning (se avsnitt 10.10.1). Reformen bör också positivt påverka motivationen för att aktivt delta i insatser inom programmet för dessa personer, eftersom det ökar möjligheterna till anställning och dessutom ger etableringsersättning. Det skulle i sin tur kunna leda till ett ökat deltagande och engagemang i både etableringsprogrammet och Arbetsförmedlingens andra program och insatser, med förbättrad anställningsbarhet och integration av nyanlända i sam-

hället som följd. Det finns dock en risk för att reformen leder till att den enskilde önskar insatser i etableringsprogrammet som ur ett långsiktigt perspektiv är mindre effektivt för etableringen på arbetsmarknaden, till förmån för insatser som är mer kortsiktiga. Det skulle kunna leda till lägre deltagande i utbildningsinsatser som undervisning i svenska och samhällsorientering eller längre utbildningsinsatser.

Alla deltagare i etableringsprogrammets personkrets har emellertid inte samma förutsättningar (se avsnitt 10.10.1). Kopplat till de personer som kommer att ha svårt att uppfylla inkomstvillkoret kan det skapas en ökad efterfrågan på Arbetsförmedlingens stöd. Det är svårt att bedöma omfattningen av detta, men det skulle kunna leda till ökad belastning på Arbetsförmedlingen i form av tid och resurser.

En person som skrivits ut ur etableringsprogrammet på grund av till exempel föräldraledighet enligt 12 kap. SFB kan under vissa förutsättningar återinträda i programmet efter detta uppehåll (17 § 3 p och 20 § förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, etableringsförordningen). Reformen innebär dock att möjligheten att få föräldrapenning, och därmed vara föräldraledig enligt 12 kap. SFB, generellt sett kommer att försvinna för dem som deltar i etableringsprogrammet. Anledningen till detta är att dessa personer inte kommer att ha uppfyllt kvalificeringsvillkoren för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Det innebär i sin tur att de inte kommer att kunna bli utskrivna ur och återinträda i etableringsprogrammet på grund av ”föräldraledighet enligt 12 kap. SFB”. Om man trots detta vill bevara en särskild utskrivnings- och återinträdesgrund för föräldraledighet under programtiden krävs en ändring av 17 § 3 p etableringsförordningen. Det finns dock ytterligare en utskrivnings- och återinträdesgrund i 17 § 5 p samma förordning, som skulle kunna användas för ledighet med barn. Den bestämmelsen handlar om att en person inte längre kan delta i programmet på grund av ett annat hinder som har anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen. Bortavaron kommer i sådant fall dock inte att kunna kontrolleras gentemot Försäkringskassans uppgifter om utbetald föräldrapenning.

10.9.5 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

Som framgår i avsnitt 10.8 får våra förslag stor inverkan på socialnämndernas verksamhet. Förslagen kommer därmed också att påverka Socialstyrelsen, som troligen kommer att behöva utveckla och uppdatera det kunskapsstöd och de allmänna råd som riktar sig till socialnämnderna. Vi bedömer dock att den kostnad som kan uppstå för Socialstyrelsen ryms inom myndighetens ordinarie anslag.

Som nämndes i avsnitt 10.8.1 kommer socialnämnderna att kunna hämta in uppgifter om grunder och tider för uppehållstillstånd automatiserat från Migrationsverket, förutsatt att fråga-svar-tjänsten SSBTEK utvecklas. Migrationsverket har uppskattat kostnaden för att utveckla SSBTEK för att visa ytterligare information till omkring 450 000–650 000 kronor. Till detta kommer en driftskostnad om cirka 100 000 kronor per år. Vi bedömer att denna kostnad kan hanteras inom ramen för ordinarie anslag. Det bör dock framhållas att utvecklingen kan visa sig vara mer komplex, utifrån att socialnämnderna har varierande it-infrastruktur. Det skulle kunna öka de uppskattade kostnaderna.

10.10 Konsekvenser för enskilda

Vår bedömning: De föreslagna kvalificeringsreglerna förväntas minska cirka 60 000 personers disponibla inkomster med totalt en miljard kronor år 2029. Dessa beräkningar tar inte hänsyn till att reformen ger ökade incitament för arbete. För enskilda blir det både mer lönsamt att börja arbeta och att gå från deltids- till heltidsarbete. Fler förväntas därför börja arbeta och arbeta mer än tidigare.

Inkomstbortfallet rör främst barnfamiljer och beror i huvudsak på kvalificeringsvillkoren för de hushållsanknutna förmånerna barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg, äldreomsorgsstöd och ekonomiskt bistånd. Bland personer från tredjeländ förväntas andelen som lever i ekonomisk utsatthet öka med två procentenheter. Detta för med sig flera risker, bland annat för sämre hälsa, missbruk, brottslighet och olika former av exploatering.

Högkvalificerad arbetskraft från EU/EES-länder kommer genom den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkrings-

förmåner i de allra flesta fall att uppfylla bosättningsvillkoret och få tillgång till de aktuella socialförsäkringsförmånerna från den dag de uppfyller övriga krav för förmånerna. Högkvalificerad arbetskraft från tredjeland kommer i de flesta fall att kvalificera sig för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner efter sex månaders arbete i Sverige. Vid sjukdom och arbetsskada kommer de att ha samma skydd som i dag. Högkvalificerad arbetskraft kommer väldigt sällan att vara i behov av ekonomiskt bistånd, då de förväntas kunna försörja sig själva genom arbete.

Rätten till personlig assistans påverkas inte för personer med funktionsnedsättning. Däremot kan de som har svårt att arbeta till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning sakna möjlighet att genom arbete uppnå en snabbare kvalificering till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Skälen för vår bedömning

10.10.1 Ekonomiska konsekvenser

Disponibla inkomster

De som kommer att träffas av våra förslag om kvalificering till socialförsäkringsförmånerna är främst personer som kommer från tredjeland och som har bosatt sig i Sverige inom de senaste fem åren.

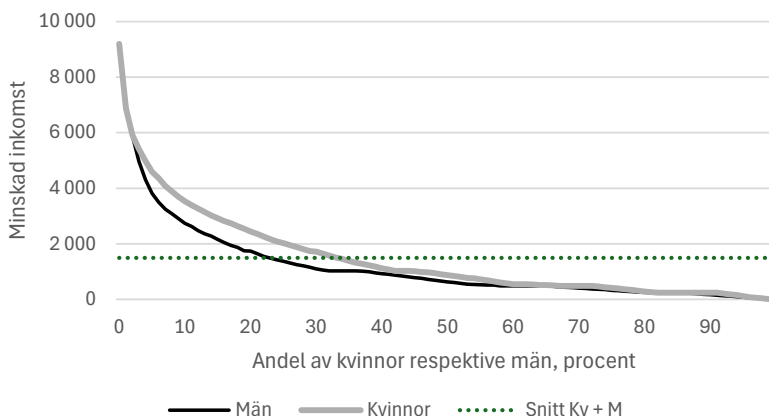
De som omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd är personer som bosatt sig i Sverige inom de senaste fem åren och som varken är svenska medborgare eller ska likställas med dem. Bland tredjelandsmedborgare är det främst flyktingar, alternativt skyddsbehövande och deras anhöriga, personer med ställning som varaktigt bosatta samt personer med tillfälligt skydd som likställs med svenska medborgare. Resterande grupper bland tredjelandsmedborgarna kommer således att behöva kvalificera sig för att få ekonomiskt bistånd. Bland EU/EES-medborgarna är det främst personer med uppehållsrätt som arbetssökande eller studerande samt de som är icke-ekonomiskt aktiva som kommer att träffas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

Kvalificeringsvillkoren för barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg) och bostadsbidrag har en större ekonomisk betydelse än övriga förmåner för framför allt barnfamiljers ekonomiska situation.

Reformen innebär att uppskattningsvis 30 000 hushåll som med dagens regler hade fått barnbidrag och eventuellt flerbarnstillägg inte kommer att ha rätt till barnbidrag år 2029. Uppskattningsvis finns drygt 50 000 barn i dessa hushåll. Vi uppskattar vidare att cirka 9 000 hushåll som med dagens regler hade fått bostadsbidrag inte kommer att ha rätt till den förmånen år 2029. Detta uppskattas påverka omkring 19 000 barn.

Det är när kvalificeringsvillkoren tillämpas för alla personer som kommit till Sverige under den senaste femårsperioden (2029 enligt vårt förslag) kommer de enskilda att få minskade disponibla inkomster om totalt drygt en miljard kronor uttryckt i 2025 års priser och löner. Antal enskilda vuxna personer som får lägre individuella disponibla inkomster uppskattas till omkring 60 000 personer 2029. I snitt beräknar vi deras minskade individuella disponibla inkomst till nästan 1 500 kronor per person och månad.

Individuell disponibel inkomst avser de enskildas inkomster efter skatt och bidrag där de vuxna i hushållet antas dela på de hushållsanknutna bidragen – bostadsbidrag, bostadstillägg, äldreomsörjningsstöd, barnbidrag och ekonomiskt bistånd. Jämfört med dagens regler beräknas disponibel inkomst per person och månad minska för kvinnorna med i snitt cirka 1 600 kronor per månad och 1 300 kronor per månad för männen. Notera att en större del av hushållens inkomstbortfall beror på kvalificeringsvillkoren för de hushållsanknutna förmånerna – barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd – och ekonomiskt bistånd. De hushållsanknutna bidragen delas mellan de vuxna i hushållet, vilket innebär att skillnaden mellan kvinnor och män främst aktualiseras bland de ensamstående. I figur 10.1 framgår hur mycket den individuella disponibla inkomsten uppskattas minska för dem som påverkas av reformen. Minskningen är uppdelad på kön och sorterad i fallande ordning.

Figur 10.1 Reformens påverkan på individuell disponibel inkomst

Anm.: Effekten för vuxna kvinnor respektive män som genom reformen förlorar ersättning från de bostättningsbaserade förmånerna eller ekonomiskt bistånd.
 "Snitt Kv + M" avser det genomsnittliga bortfallet i individuell disponibel inkomst för kvinnor och män.
 Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT 2022, SCB, se avsnitt 10.2.

Av figur 10.1 framgår att cirka 35 procent av kvinnorna kommer att få en minskning av sin disponibla inkomst om 1 500 kronor eller mer per månad. Motsvarande andel för männen är cirka 25 procent. Som framgår av avsnitt 10.3 och tabell 10.6 i avsnitt 10.5.4 berör inkomstbortfallet främst barnfamiljer.

Av tabell 10.12 framgår att inkomstbortfallet efter reformen är högre bland personer med lägre disponibla inkomster och att flertalet av kvinnorna har lägre individuella disponibla inkomster än männen.

Tabell 10.12 Antal personer som får en minskad individuell disponibel inkomst och genomsnittlig minskning av den individuella disponibla inkomsten per månad till följd av reformen, uppdelat på inkomstklasser och kön

Inkomstklass (kronor per månad)	Kvinnor		Män	
	Antal	Minskad inkomst kr/mån	Antal	Minskad inkomst kr/mån
0–6 000	19 930	1 740	4 290	1 860
6 001–12 000	7 280	1 490	3 420	1 510
12 001–18 000	5 870	1 370	3 360	1 160
18 001–24 000	4 450	1 290	3 250	880

Inkomstklass (kronor per månad)	Kvinnor		Män	
	Antal	Minskad inkomst kr/mån	Antal	Minskad inkomst kr/mån
24 001–30 000	1 380	1 430	1 620	790
30 001–36 000	320	2 020	390	670
36 000 eller mer	350	1 230	750	590
Totalt	39 570	1 580	17 070	1 280

Anm.: Inkomstklass utgår från individuell disponibel inkomsten före reformen.

Inkomst avser genomsnittlig individuell disponibel inkomst.

Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT 2022, SCB, se avsnitt 10.2.

Reformen ger ökade ekonomiska incitament för att arbeta

De förändringar i disponibel inkomst som uppskattas i tabell 10.12 utgår från ett oförändrat beteende hos enskilda. Ett syfte med reformen är att få fler i arbete. En nackdel med de bosättningsbaserade förmånerna och ekonomiskt bistånd är att de minskar det privat-ekonomiska utbytet av att börja arbeta eller att gå från deltid till heltidsarbete. Vanligen mäts detta med så kallade marginaleffekter, som anger hur stor del av en mindre löneökning som går bort av ökade skatter och minskade bidrag. Det ekonomiska utbytet av att gå från att inte arbeta till att börja göra det benämns ofta tröskel-effekt. Om tröskeleffekten är 100 procent så går hela löneökningen bort i ökade skatter eller minskade bidrag. I den situationen finns det alltså inget ekonomiskt utbyte av att ta det aktuella arbetet. Risken med höga tröskel- och marginaleffekter är att färre personer söker arbete och att fler arbetar deltid, vilket medför en ökad risk för ett mer långvarigt bidragsberoende.

Nedan i tabell 10.13 illustreras tröskeleffekten för några typfall. Vi utgår från fyra ensamstående och fyra sammanboende hushåll. Typfallen utgår från de mer vanliga sammansättningarna av personer i hushåll som påverkas av vår reform (tabell 10.12). De ensamstående är ofta kvinnor med ett barn, med en disponibel inkomst understigande 12 000 kronor per månad. För sammanboende är det mer vanligt med två eller flera barn. Även för de sammanboende är det vanligare med en låg individuell disponibel inkomst.

De ensamstående typfallen har ett barn som är sju år gammalt. De sammanboende typfallen har två barn som är tre och sju år gamla.

För de ensamstående typfallen beräknas effekten av att föräldern dels går från att vara utan arbete till arbete på heltid, dels av att föräldern går från deltid till heltidsarbete. Lön vid heltid antas vara 25 000 kronor per månad. Lönen vid deltidsarbete har antagits vara i tre olika lönenivåer – 5 000, 10 000 och 15 000 kronor per månad.

För det sammanboende paret antas ena föräldern ha en inkomst om 5 000 kronor per månad. Den andra föräldern antas gå från att dels vara utan arbete till att arbeta heltid, dels att gå från att arbeta deltid till att arbeta heltid. Den andra förälderns lön vid heltid är även satt till 25 000 kronor per månad och lönen vid deltid har antagits vara i tre nivåer – 5 000, 10 000 och 15 000 kronor per månad.

Boendekostnaden för både de ensamstående och sammanboende hushållen antas uppgå till 7 000 kronor per månad.

Tabell 10.13 Minskad individuell disponibel inkomst per månad till följd av reformen och tröskeeffekten före och efter reformen för några typfall, kronor per månad

Typfall	Minskad inkomst efter reform	Tröskeeffekt före reform	Tröskeeffekt efter reform
Ensamstående			
Avsaknad av inkomst	14 280	67 %	18 %
Tidigare lön 5 000 kr/mån	9 400	67 %	22 %
Tidigare lön 10 000 kr/mån	5 400	59 %	23 %
Tidigare lön 15 000 kr/mån	4 150	45 %	25 %
Sammanboende			
Avsaknad av inkomst	7 010	48 %	18 %
Tidigare lön 5 000 kr/mån	4 580	47 %	22 %
Tidigare lön 10 000 kr/mån	2 570	42 %	23 %
Tidigare lön 15 000 kr/mån	750	36 %	25 %

Anm.: Den kommunala inkomstskatten är beräknad utifrån 32,37 procent, vilket motsvarar genomsnittet för riket. De vuxna i hushållet delar på de hushållsanknutna förmånerna – barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg och äldreomsorgsbistånd – och ekonomiskt bistånd.

Minskad inkomst avser minskad individuell disponibel inkomst.

Källa: Egna beräkningar.

Den tröskeeffekt som finns före införandet av reformen beror på att bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd minskar när lönen ökar, samt att inkomstskatten samtidigt ökar. Efter reformen beror tröskeeffekten endast på inkomstskatten. Att denna effekt är lägre än

kommunalskatten beror på skattereglerna, bland annat grundavdrag och jobbskatteavdraget.

Av tabell 10.4 i avsnitt 10.5.2 framgår att det år 2024 var cirka 67 000 personer som tog del av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag, men som inte skulle få göra det enligt de förslagna på kvalificeringsvillkoren. De allra flesta som påverkas ekonomiskt av kvalificeringsvillkoren får rejält sänkta tröskeleffekter. När det ekonomiska utbytet av att börja arbeta eller öka sin sysselsättningsgrad ökar på detta sätt, förväntas fler börja arbeta eller gå från del- till heltidsarbete.

För en mindre grupp migranter kommer dock utbytet av arbete att bli lägre. Det gäller de migranter som har låga eller inga arbetsinkomster samtidigt som de träffas av kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade förmånerna men inte av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. För denna grupp kommer förlusten av de bosättningsbaserade förmånerna att ersättas av ett högre ekonomiskt bistånd enligt SoL. Detta leder till ökade tröskel- och marginal-effekter, eftersom biståndet reduceras i takt med att arbetsinkomsten ökar. Att ekonomiskt bistånd försvagar incitamenten för arbete mer än vad socialförsäkringsförmåner gör beskrivs i avsnitt 10.6.2 och mer utförligt i avsnitt 4.2.2.

Ekonomisk utsatthet

Syftet med de bosättningsbaserade förmånerna och ekonomiskt bistånd är att förhindra ekonomisk utsatthet och fattigdom. OECD med flera definierar ekonomisk utsatthet som risken för ekonomisk fattigdom och socialt utanförskap. Av en rapport från Pensionsmyndigheten från 2022 framgår att migranter födda i Afrika och Asien har en större risk för ekonomisk utsatthet.¹⁴ Pensionsmyndigheten redovisar i rapporten risken för relativt låg ekonomisk standard. Gränsen för låg ekonomisk standard utgår från 60 procent av medianvärdet av den ekonomiska standarden för samtliga hushåll. Hushållens ekonomiska standard utgår från hushållens samlade inkomster efter skatt och bidrag justerat för hushållens försörjningsbörda. Försörjningsbördan – eller konsumtionsskalan – tar

¹⁴ Pensionsmyndigheten (2022), Hur ser inkomsterna ut för utrikes födda pensionärer? Rapport nr 5: En jämförelse mellan ut- och inrikes födda pensionärs inkomster, Faktaserie om pensionerna, s. 24–31.

hänsyn till att hushåll med fler familjemedlemmar har stordriftsfördelar. Det är brukligt att använda SCB:s skala för försörjningsbörda (antal konsumtionsenheter) där till exempel en ensamstående utan barn har vikten 1,00 och samboende utan barn har vikten 1,51.

Sett till samtliga individer innebär reformen en marginell ökning av den ekonomiska utsattheten, med nästan 0,1 procentenhet från drygt 12,5 till nästan 12,6 procent. För gruppen från tredjeland som omfattas av reformen ökar dock andelen utsatta med cirka två procentenheter, från cirka 39,8 till 41,8 procent. Andelen utsatta barn i gruppen från tredjeland uppskattas öka med omkring 3,2 procentenheter (en ökning med cirka 1 950 barn).

Ökningen av andelen utsatta personer visar dock inte hur den ekonomiska utsattheten förändras för de personer som redan är utsatta. Ett sätt att illustrera detta är att ange hur mycket som saknas för att nå upp till gränsvärdet där den ekonomiska utsattheten upphör (det så kallade inkomstgapet). För att komplettera analysen av utsatthet kan man ange genomsnittligt inkomstgap som mått på ekonomisk utsatthet eller fattigdom. Det genomsnittliga inkomstgapet visar hur mycket genomsnittshushållet saknar i disponibel inkomst för att nå upp till gränsvärdet för ekonomisk utsatthet. Reformen innebär för de personer som omfattas av kvalificeringsvillkoren att inkomstgapet ökar med i snitt 830 kronor per månad per vuxen, från 8 240 kr per månad före reformen till omkring 9 070 kronor per månad efter reformen.

Notera att dessa beräkningar inte tar hänsyn till de beteendeförändringar hos enskilda som våra förslag kan medföra. Reformen syftar till att minska antalet migranter som kommer till Sverige samt till att öka incitamenten för att arbeta för de migranter som kommer hit. Om reformen får dessa effekter förväntas den ekonomiska utsattheten bli lägre än vad som uppskattats ovan.

Konsekvenserna av ökad ekonomisk utsatthet är bland annat sämre hälsa, ökad trångboddhet och att fler riskerar att förlora sitt eget boende och i värsta fall bli hemlösa. Dessa konsekvenser är svåra att kvantifiera men bör följas upp av regeringen.

10.10.2 Konsekvenser för högkvalificerad arbetskraft

Våra direktiv föreskriver särskilt att vi ska beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft.

EU/EES-medborgare som utgör högkvalificerad arbetskraft vistas i Sverige med uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare. Som framgår av avsnitt 5.2.3 finns det för tredjelandsmedborgare ett speciellt uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning, EU-blåkort. En annan typ av uppehålls- och arbetstillstånd som högkvalificerade arbetstagare kan ha är ICT-tillstånd, då ett sådant tillstånd omfattar bland annat chefer och specialister vid företagsintern förflyttning av personal (se avsnitt 5.2.3). Man kan enligt vår mening dock inte utesluta att det finns tredjelandsmedborgare som inte fullt ut uppfyller kraven för EU-blåkort eller ICT-tillstånd, men som ändå kan ses som högkvalificerad arbetskraft. Dessa personer har i så fall uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige på grund av arbete (se avsnitt 5.2.3). Både EU-blåkort och ICT-tillstånd förutsätter vidare en anställning, vilket som huvudregel innebär att egenföretagare inte kan få dessa tillstånd. Högkvalificerade personer från tredjeländer som driver eget företag i Sverige vistas i Sverige med uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Frågan är då hur dessa olika grupper av högkvalificerad arbetskraft påverkas av våra förslag.

De kvalificeringsvillkor vi föreslår för ekonomiskt bistånd innebär att EU/EES-medborgare som räknas som arbetstagare vid behov kommer att få tillgång till ekonomiskt bistånd efter tre månaders uppehållsrätt i Sverige. De som är tredjelandsmedborgare kommer att få tillgång till sådant bistånd först efter fem års laglig vistelse utan avbrott i landet. I sammanhanget bör dock påpekas att högkvalificerad arbetskraft väldigt sällan kommer att vara i behov av ekonomiskt bistånd, då de förväntas kunna försörja sig själva genom arbete.

Vårt förslag när det gäller socialförsäkringsförmåner innebär att alla som bosätter sig i Sverige kommer att behöva uppfylla kvalificeringsvillkor för de aktuella förmånerna. En EU/EES-medborgare som har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare kan dock tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i ett annat EU/EES-land (se avsnitt 6.4.4). Det innebär – med några få undan-

tag – att högkvalificerad arbetskraft från EU/EES-länder kommer att uppfylla bosättningsvillkoret och få tillgång till de aktuella socialförsäkringsförmånerna från den dag de uppfyller övriga krav för förmånerna.

Tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige med EU-blåkort, ICT-tillstånd eller uppehålls- och arbetstillstånd på grund av arbete eller för att bedriva näringsverksamhet kommer endast att få tillgodoräkna sig bosättningsperioder från annat EU/EES-land om de har rört sig inom den inre marknaden (se avsnitt 5.2.3). De personer som är anställda får emellertid antas ha sådana inkomster att de uppfyller inkomstvillkoret efter sex månader i Sverige (se avsnitt 6.4.6).

Även om företagare kan ha höga inkomster förekommer det även att personer som bedriver näringsverksamhet har relativt låga inkomster när företaget är nystartat, vilket kan leda till att personen inte uppfyller inkomstvillkoret inom samma tid som om han eller hon hade haft en anställning inom samma bransch. De tredjelandsmedborgare som driver verksamhet som beskattas som näringsverksamhet (till exempel i enskild firma) kommer vidare att behöva vänta på att dessa inkomster och slutlig skatt på dem blivit fastställda av Skatteverket, innan inkomsterna kan ligga till grund för en kvalificering. Näringsidkare kommer därför inte att uppfylla arbetsvillkoret lika snabbt som om de hade varit anställda.

Sammantaget innebär reformen att högkvalificerade tredjelandsmedborgare får en något försämrad tillgång till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag. Även om de i de flesta fall kommer att kvalificera sig för dessa förmåner genom inkomster, kommer de under de första sex månaderna i Sverige inte att ha rätt till förmånerna. Vi vill i sammanhanget dock framhålla att dessa personer kommer att få samma skydd vid sjukdom och arbetsskada som i dagsläget, då deras inkomst ger en sjukpenninggrundande inkomst som kan ligga till grund för sjukpenning och arbetsbaserad sjukersättning.

10.10.3 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner respektive ekonomiskt bistånd

Personer med funktionsnedsättning kommer att finnas bland de grupper som berörs ekonomiskt av våra förslag om kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner respektive ekonomiskt bistånd. För vissa personer med funktionsnedsättning är möjligheten att försörja sig genom eget arbete begränsad. Dessa personer kommer att ha svårt att nå upp till de inkomster som möjliggör en snabbare kvalificering för vissa socialförsäkringsförmåner. De är därmed hänvisade till att uppfylla kvalificeringsvillkoren genom fem års bosättning. För de personer med funktionsnedsättning som enligt våra förslag även måste uppfylla kvalificeringstiden för att få ekonomiskt bistånd, kommer reformen att leda till att de endast har möjlighet att söka bistånd i akuta nödsituationer enligt 4 kap. 2 § SoL om de står utan försörjning under de första fem åren i Sverige (se avsnitt 10.8.2). Vi bedömer att det främst gäller personer med funktionsnedsättning som har uppehållsrätt som familjemedlemmar till arbetstagare under de tre första månaderna i Sverige och de personer med funktionsnedsättning som har uppehållsrätt som familjemedlemmar till arbetssökande. Men också tredjelandsmedborgare med funktionsnedsättning som har uppehållstillstånd på grund av anknytning till annan person än de med skyddsstatus, på grund av verkställighetshinder och på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Särskilt om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag

Syftet med merkostnadsersättning är att ersätta merkostnader till följd av en funktionsnedsättning (jämför 50 kap. 2 § SFB). Reformen innebär att personer med funktionsnedsättning som bosätter sig i Sverige inte har rätt till förmånen innan de uppfyller vissa kvalificeringsvillkor. Reformen kan i den delen motverka det nationella målet för funktionshinderspolitiken, nämligen att personer med funktionsnedsättning ska uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället.

Syftet med omvårdnadsbidrag är att förbättra den ekonomiska situationen för föräldrar som har barn med funktionsnedsättning och att ge föräldrarna möjlighet att tillgodose det behov av omvårdnad och tillsyn som barnets funktionsnedsättning för med sig (jämför 22 kap. 3 § SFB). Omvårdnadsbidraget ger också föräldrar viss rätt till förkortning av normal arbetstid (3 § 6 och 9 § föräldraledighetslagen [1995:584]). Detta ger föräldrarna en förbättrad möjlighet att kombinera omvårdnad och tillsyn med förvärvsarbete, vilket också främjar förvärvsarbete för föräldrar med barn som har funktionsnedsättning. Reformen kan i den delen motverka förvärvsarbete för föräldrar som kommer till Sverige och som har barn med funktionsnedsättning. Dessa föräldrar får inte heller samma rätt till förkortning av arbetstiden som andra arbetstagare som är föräldrar till barn med funktionsnedsättning.

Särskilt om assistansersättning

Vissa personer med funktionsnedsättning kommer att beröras av vårt förslag om kvalificeringsvillkor för assistansersättningen. Det kan väcka frågor om hur reformen påverkar dessa personers möjlighet att vara delaktiga i samhället. Våra förslag innebär dock ingen förändring i rätten till assistans för dem som har behov av sådan insats. Det beror på att den enskilde kommer att få sitt behov tillgodosett med stöd av LSS (se avsnitt 10.8.1). Det bör dock även här påtalas att ett förändrat huvudmannaskap för den personliga assistansen skulle kunna förändra detta i framtiden.

Det bör nämnas att personer som har ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtL inte har rätt till insatser enligt LSS (7 a §). Eftersom de i dag inte har tillgång till några bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, innebär våra förslag ingen förändring för denna grupp (5 kap. 3 § andra stycket SFB).

Våra förslag innebär dock att för vissa grupper kommer behovet av personlig assistans för grundläggande behov som i genomsnitt överstiger 20 timmar i veckan inte längre att bedömas av en enda myndighet (Försäkringskassan) utan av olika kommuner. Principerna för bedömningen av behovet av personlig assistans är de samma, oavsett om det är en kommun eller Försäkringskassan som

beslutar om och finansierar insatsen. Med flera aktörer ökar dock risken för att det bland dem som har störst behov av assistans görs olika bedömningar för personer som har liknande behov. Detta skulle kunna leda till att Socialstyrelsen behöver utarbeta och förstärka kunskapsstöd eller annan vägledning för att göra bedömningarna likvärdiga.

Våra förslag innebär ingen förändring vad gäller möjligheten att ha anhöriga som assistenter. Enligt 9 § 2 LSS kan personlig assistans enligt LSS utgå antingen som biträde av personlig assistent eller som ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Reformen förändrar således inte den enskildes möjligheter att själv välja vem som utför assistansen.

10.10.4 Övriga konsekvenser

Den reform vi föreslår innebär att ytterligare villkor för att få rätt till vissa socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd införs. De olika kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmånerna (bosättning respektive inkomster på viss nivå under en viss tid) innebär att det kan vara svårt för enskilda att bedöma vid vilken tidpunkt de kommer att ha rätt till dessa förmåner. Systemet blir således mer komplext än dagens, vilket innebär att enskilda kan ha svårare att förstå vad kvalificeringsvillkoren betyder för deras rätt till olika förmåner. Vi bedömer att denna risk till viss del, men inte helt, kan minskas genom informationsinsatser från de berörda myndigheterna (se avsnitt 10.9.1 och 10.9.2).

Enskildas förståelse och förtroende för socialförsäkringssystemet riskerar att skadas genom att även personer som redan kommit till Sverige kommer att omfattas av reformen. Detta gäller enligt vår bedömning även om dessa personer genom de föreslagna övergångsbestämmelserna får en längre tidsfrist för att kunna kvalificera sig till de aktuella socialförsäkringsförmånerna genom inkomster. Det faktum att en förmån beviljats tidigare riskerar nämligen att skapa en förväntan på att förmånen även ska utgå i framtiden. I de fall där det finns en sådan förväntan riskerar också de nya reglerna att komma som en ekonomisk överraskning för dessa personer. För barnbidrag och flerbarnstillägg bedömer vi att detta problem är särskilt stort. Dessa förmåner har ett speciellt handlägg-

ningsförfarande (se avsnitt 10.9.1), där förmånerna många gånger beviljas utan ansökan. Detta har sannolikt skapat en allmän uppfattning om att så länge man bor kvar i Sverige gäller det ursprungliga beslutet om barnbidrag och flerbarnstillägg, tills barnet når den ålder och de förutsättningar då rätten till bidragen upphör. Vi har dock gjort bedömningen att ett nytt beslut om barnbidrag och flerbarnstillägg i formell mening fattas varje månad (se avsnitt 9.4.2). I vilken mån dessa förväntningar och uppfattningar kommer att finnas kommer till stor del att bero på det informationsarbete som ovan beskrivits för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och socialnämnderna.

I avsnitt 10.8.1 har vi vidare gjort bedömningen att handläggningstiderna för ekonomiskt bistånd kommer att öka som en följd av våra förslag. Detta medför en längre väntetid för dem som är i behov av ekonomiskt bistånd, och som är i en ekonomiskt utsatt situation. Längre handläggningstider riskerar, tillsammans med det komplexa systemet för förmåner, att skapa känslor av frustration och exkludering hos enskilda samt att påverka enskildas förtroende för myndigheterna negativt.

En praktisk konsekvens uppstår för personer som uppnått den allmänna pensionsåldern. Dessa personer ska i dagsläget vända sig till en och samma myndighet – Pensionsmyndigheten – när det gäller både pensionsförmåner och kompletterande ekonomiskt stöd (bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd). Reformen innebär att två myndigheter kommer att dela på ansvaret för ekonomiskt stöd till äldre. Ansökan om allmän pension kommer att göras hos Pensionsmyndigheten. Från Pensionsmyndigheten kommer också de som uppfyller kvalificeringsvillkoren för äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg att få det kompletterande ekonomiska stödet. De som inte uppfyller dessa kvalificeringsvillkor kommer emellertid att vara hänvisade till att söka ekonomiskt bistånd hos socialnämnderna, om de har rätt till sådant bistånd. När villkoret om kvalificering för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd därefter uppfylls kommer de återigen att vara hänvisade till Pensionsmyndigheten. Detta riskerar att minska den enskildes förståelse för socialförsäkringssystemet. Risken kan till viss del minskas genom tydlig information från berörda myndigheter (se avsnitt 10.9.2), men vi bedömer ändå att det kvarstår en inte obetydlig risk för att enskilda inte förstår systemet och därför kan ha svårt att tillgodose sina

rättigheter. Detta särskilt för äldre personer och personer som har problem med svenska språket.

För resursstarka personer som har relativt bra förutsättningar att uppfylla det inkomstvillkor vi föreslår för de aktuella socialförsäkringsförmånerna kan reformen stärka motivationen att delta i Arbetsförmedlingens etableringsprogram eller att hitta och ta arbete i Sverige. För dessa personer kan reformen därmed leda till en snabbare integration på arbetsmarknaden och i samhället samt att de uppnår ekonomiskt självständighet tidigare än i dag. I avsnitt 10.6.2 bedömer vi att sysselsättningen kommer att öka bland tredjelandsmedborgare under deras första fem år i Sverige. Detta kan i sin tur minska risken för psykisk ohälsa för denna grupp. Att befinna sig i ett socialt och meningsfullt sammanhang är enligt Folkhälsomyndigheten en skyddsfaktor i det sammanhanget.¹⁵

Alla nyanlända har emellertid inte samma förutsättningar. Det kommer att finnas nyanlända som inte lyckas skaffa en egen försörjning eller som inte har möjlighet att göra det på grund av exempelvis funktionsnedsättning, sjukdom eller ålderdom. Som framgår av avsnitt 10.10.1 kommer reformen att öka andelen boende i hushåll med relativt låg ekonomisk standard, förutsatt att reformen inte påverkar migrationen eller sysselsättningen. Andelen barn i ekonomiskt utsatta familjer kommer att öka med cirka 3,2 procentenheter, eller cirka 2 000 barn. Vi bedömer att dessa personer främst kommer att finnas inom grupperna tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder. Anledningen till det är att personer i dessa grupper behöver uppfylla kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. De övriga grupper som behöver uppfylla kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd bedömer vi huvudsakligen kommer få sin försörjning tillgodosedd genom egna ansträngningar eller genom anhöriga (jämför försörjningskravet i UtlL vid anhörginvandring). Alternativt får de förutsättas lämna landet när de inte hittar försörjning här. Det handlar om tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för arbete eller studier eller på grund av anknytning till andra än personer med skyddsstatus, samt EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbets-

¹⁵ Folkhälsomyndigheten, Vår sysselsättning och ekonomi, Folkhälsomyndigheten, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/psykisk-halsa-och-suicidprevention/vad-paverkar-var-psykiska-halsa/sysselsattning-och-ekonomi/>. Hämtad den 19 januari 2025.

sökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva. Reformen skulle dock kunna öka trycket på anknytningspersoner att kontinuerligt kunna försörja den familjemedlem som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning. Lyckas anknytningspersonen inte med det, till exempel på grund av sjukdom, kan även dessa hushåll vara bland dem som får en relativt låg ekonomisk standard.

För de hushåll som har en relativt låg ekonomisk standard ökar risken för social och ekonomisk utsatthet. Enligt Folkhälsomyndigheten är risken för psykisk ohälsa exempelvis vanligare i grupper med lägre disponibla hushållsinkomster.¹⁶ Det finns också risk för sämre fysisk hälsa när personer avstår från att söka hälso- och sjukvård eller tandvård för att de står utan medel för sin försörjning. Även risken för sexuell exploatering och att bli utnyttjad av oseriösa arbetsgivare kan komma att öka för personer i beroendeställning. I en pressad ekonomisk situation kan man vara mer benägen att acceptera dåligt betalda arbeten eller arbeten med osäkra anställningsförhållanden. Även risken för att hamna i brottslighet kan öka för den grupp som inte har några andra möjligheter till försörjning (se avsnitt 10.6.3).

De personer som redan är utsatta på andra sätt kommer att drabbas extra hårt av en ökad ekonomisk utsatthet. Personer som är offer för våld i nära relationer och deras barn är en sådan grupp. Möjligheten att få andra insatser än ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL finns kvar för dessa personer. När det gäller ekonomisk hjälp kommer de dock, om de befinner sig i en situation där de inte har rätt till ekonomiskt bistånd, att vara utlämnande antingen till den person som utövar våldet eller till att få ekonomisk hjälp genom bistånd i en akut nödsituation enligt 4 kap. 2 § SoL. Då det inte finns någon skyldighet för socialnämnderna att bistå med sådant nödbistånd (se avsnitt 10.8.2) riskerar dessa personer att hamna i en mycket osäker situation, och få svårare att ta sig ur relationen.

Sammanfattningsvis för reformen således med sig ökade risker för främst de tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder och som inte lyckas skaffa egen försörjning. Dessa personer kommer att ha mycket begränsade möjligheter att få något offentligt stöd. Väldigt få kan förväntas ha rätt till arbetslöshetsersättning. De kan inte heller förväntas återvända till sina

¹⁶ Folkhälsomyndigheten, Vår sysselsättning och ekonomi.

hemländer. De som deltar i Arbetsförmedlingens program Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar kan dock få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning på 57 till 223 kronor per dag beroende på ålder och utbildning. Personer som är 25 år eller äldre kan få sådan ersättning i totalt 450 dagar. Därutöver återstår möjligen bistånd vid en akut nödsituation. De personer som i dag har kontakt med socialtjänsten för ekonomiskt bistånd ges också stöd i planering mot egen försörjning inom ramen för handläggningen av ärendet om ekonomiskt bistånd. Reformen kommer enligt vår bedömning att innebära att socialnämnderna inte nödvändigtvis kommer i kontakt med de personer som inte klarar försörjningen. Det är ju inte självklart att de tar kontakt med socialnämnden om de inte har rätt till annat än en prövning av bistånd vid en akut nödsituation. Socialnämnderna kan därmed behöva använda sig av andra metoder för att nå dessa personer.

10.11 Konsekvenser för barn

Vår bedömning: Uppskattningsvis 60 000 barn kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och 3 200 barn av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Omkring 50 000 barn bor i hushåll som inte kommer att ha rätt till barnbidrag under kvalificeringstiden. I gruppen nyanlända från tredjeländ kommer 2 000 fler barn att bo i ekonomiskt utsatta familjer.

För barn vars föräldrar kommer i arbete på grund av reformen underlättas integrationen i det svenska samhället. Erfarenheter från Danmark tyder dock på att barn som påverkas av reformen i allmänhet kommer att få försämrade framtidsutsikter genom att färre deltar i förskoleverksamhet, fler begår brott och skolresultaten försämras.

Skälen för vår bedömning

Barns rättigheter finns kodifierade i olika internationella överenskommelser, bland annat i barnkonventionen. Rättigheterna enligt barnkonventionen ska säkerställas i nationell lagstiftning (jämför

artiklarna 2 och 4) och konsekvenserna för barn ska belysas i förarbeten till lagstiftning som berör barn (se avsnitt 5.5.3). Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Barns rätt till social trygghet (artikel 26) och viss levnadsstandard (artikel 27) är viktiga bestämmelser i barnkonventionen.

Ett antal barn kommer att påverkas av våra förslag om kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner respektive ekonomiskt bistånd. Av avsnitt 10.10.1 framgår vilka grupper av nyanlända till Sverige som kommer att påverkas ekonomiskt av reformen. Det är för barn i dessa grupper som konsekvenser kan uppstå de första fem åren i Sverige. Hur dessa barn kommer att påverkas beror på vilken eller vilka socialförsäkringsförmåner familjen skulle ha fått innan reformen, om de hade fått ekonomiskt bistånd innan reformen och hur lång tid det tar för vårdnadshavarna att kvalificera sig för de aktuella socialförsäkringsförmånerna.

I avsnitt 10.5.5 har vi redogjort för våra beräkningar av hur många barn som uppskattas påverkas av reformerna på något sätt. Vi uppskattar att totalt drygt 61 000 barn kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner i någon del och cirka 3 000 barn av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Andelen barn i gruppen nyanlända från tredjeland som omfattas av reformen och som bor i ekonomiskt utsatta familjer beräknas öka med cirka 2 000 barn, en ökning med omkring 3,2 procentenheter.

Förslagen kan få konsekvenser för barn på olika sätt. I vissa situationer är barnet mottagaren av en förmån. Så är fallet för assistansersättningen. Som framgår av avsnitt 6.4.2 och 10.10.3 innebär reformen dock inte någon förändring av rätten till assistans, eftersom barn som har behov av assistans mer än 20 timmar per vecka kommer att få behovet tillgodosett genom personlig assistans enligt LSS. Ytterligare en situation då barn i de aktuella grupperna är mottagaren av en förmån och därför påverkas direkt av våra förslag är när en person under 18 år själv får barn. Dessa fall bedömer vi är relativt få till antalet.

Barn kan också förväntas påverkas mer indirekt av våra förslag. Detta på två olika sätt.

För det första förändras tillgången till vissa förmåner som i och för sig avser ett barn men där det är föräldern/vårdnadshavaren som är mottagaren av förmånen, exempelvis för merkostnads-

ersättning och omvårdnadsbidrag. Vi har i avsnitt 10.10.3 gjort bedömningen att det faktum att omvårdnadsbidrag inte utgår till föräldrar som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren kan motverka förvärvsarbete för föräldrar som kommer till Sverige och som har barn med funktionsnedsättning. Möjligheten för dessa föräldrar att bland annat förkorta arbetstiden för att vårda barnet kommer också att förändras. Beroende på vilka val som föräldrarna gör kan detta få olika konsekvenser för barnet. Väljer föräldern bort förvärvsarbete riskerar familjen att hamna i större ekonomisk utsatthet. Väljer föräldern att arbeta mer kan det innebära att barnet får tillgång till förälders omvårdnad i mindre utsträckning.

För det andra kan den ekonomiska situationen mer allmänt försämrats för familjer som inte kommer ha rätt till vissa förmåner som barnbidrag, flerbarnstillägg och bostadsbidrag. Vad gäller rätten till barnbidrag beräknar vi, som nämnts i avsnitt 10.10.1, att cirka 30 000 hushåll, som med dagens regler hade fått barnbidrag och eventuellt flerbarnstillägg, inte kommer att ha rätt till barnbidrag år 2029. I de hushållen finns uppskattningsvis drygt 50 000 barn. Cirka 9 000 hushåll, som med dagens regler hade fått bostadsbidrag, beräknas inte ha rätt till den förmånen år 2029. Det uppskattas påverka omkring 19 000 barn.

Vid ett oförändrat beteende kan våra förslag således leda till ökad barnfattigdom och en ökad ekonomisk utsatthet för barn i träffade familjer. En ökad ekonomisk utsatthet riskerar att leda till negativa konsekvenser för barn, exempelvis om deras basala behov av kläder, mat och boende inte blir tillgodosedda. En familjs ökade ekonomiska utsatthet kan även leda till ökad stress och oro bland barn samt minska deras känsla av trygghet och stabilitet. Det skulle kunna föranleda försämrade psykisk hälsa, vilket i sin tur kan leda till försämrade skolresultat. Även ett minskat deltagande i sociala sammanhang och fritidsaktiviteter kan vara konsekvenser både av försämrade ekonomi och av ökad stress och oro. Försämrade prestationer i skolan och bristande deltagande i sociala sammanhang kan förväntas försena integrationen för träffade barn, samt minska deras känsla av samhällstillhörighet och påverka deras möjligheter till framtida arbetsmarknadsetablering.

Vidare finns en betydande risk för att barn och ungdomar söker alternativa försörjningskällor för att förbättra sin ekonomiska situation. Av en studie från Danmark, som vi redogjort för i avsnitt 10.6.3,

framgår att brottsligheten bland ungdomar som påverkats av sänkta bidrag ökade mer än hos vuxna. Det gällde både egendomsbrott och våldsbrott. En viss risk för ökad ungdomskriminalitet kan således inte bortses ifrån, vilket kan påverka barnens/ungdomarnas framtidsutsikter negativt. Som vi redogjort för i avsnitt 10.6.2 och 10.6.4 kan sänkta nivåer på välfärdsförmåner också ge upphov till andra konsekvenser. Den danska studien som vi redogjort för där pekar på risker i form av att barn i de aktuella familjerna i mindre utsträckning deltar i förskoleverksamhet, får försämrade skolresultat och sedan arbetsinkomster. Det kan antas att den reform vi föreslår kommer att ha liknande effekter.

Mot detta ska ställas att reformen troligen kommer att innebära att en högre andel av utrikes födda vuxna som kommer till Sverige från tredjeland arbetar och försörjer sig själva under kvalificeringstiden (se avsnitt 10.6.2). Nyanlända barns etablering i Sverige torde underlättas om föräldrarna själva integreras snabbt.

10.12 Konsekvenser för företagen

Vår bedömning: Reformen förväntas underlätta rekryteringen av arbetskraft för de företag som erbjuder enklare arbeten med lägre krav på kvalifikationer. Effekten är dock liten sett till hela arbetsmarknaden.

Personer som bedriver näringsverksamhet kan behöva vänta fem år på att kvalificera sig till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna om deras inkomster inte uppfyller kvalificeringsvillkoren. Detta kan bland annat bero på att ett företag är nystartat och ännu inte tillräckligt lönsamt.

Skälen för vår bedömning

I avsnitt 10.6.2 har vi redogjort för de konsekvenser som våra förslag får för sysselsättningen. Förslagen kan därmed ha vissa effekter för företag beroende på hur mycket reformen leder till ökat arbetskraftsdeltagande.

Om reformen leder till ett ökat utbud av arbetskraft blir det enklare för arbetsgivare att finna efterfrågad arbetskraft, förutsatt

att den som söker arbete har de kvalifikationer som efterfrågas. Det skulle i sin tur ge lägre sökkostnader för företagen i samband med rekrytering och möjlighet att snabbare kunna ersätta vakanser.

Syftet med reformen är att minska invandringen till Sverige av personer som inte kommer hit för att arbeta och att de som kommer till Sverige ska komma i arbete snabbare. Reformen både minskar och ökar utbudet av arbetskraft. Nettoeffekten blir sannolikt en ökning eftersom just arbetskraftsinvandringen inte förväntas minska i samma omfattning som det ökade utbudet av arbetskraft.

De som kommer att börja arbeta på grund av reformen är främst migranter som nyligen kommit till Sverige och som i dag skulle vara mottagare av bosättningsbaserade förmåner och ekonomiskt bistånd. I denna grupp finns en relativt hög andel personer vars potentiella inkomst från arbete är förhållandevis låg. De företag som främst skulle gynnas av reformen är därmed de som erbjuder enklare arbete med lägre krav på kvalifikationer. Jämfört med arbetsmarknaden i stort är det dock relativt få personer som påverkas av reformen på ett sätt som har konsekvenser för svenska företag.

Reformen skulle även kunna innebära ett ökat företagande bland dem som påverkas av reformen, för att kunna försörja sig och för att snabbare kvalificera sig för socialförsäkringsförmånerna.

Som nämnts i avsnitt 10.10.2 förekommer det att personer som bedriver näringsverksamhet inte har tillräckliga inkomster för att uppnå inkomstvillkoret för kvalificering när företaget är nystartat. Det leder i sin tur till att de inte har rätt till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner i upp till fem år, även om de bedriver en högkvalificerad verksamhet som kommer att bli tillräckligt lönsam senare. För denna grupp av företag medför reformen således en negativ förändring.

Som nämns i avsnitt 10.10.3 kan den som får personlig assistans enligt LSS välja att få sitt behov tillgodosett antingen genom bi-träde av personlig assistent eller som ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Det innebär att de som för närvarande får sitt behov av assistans tillgodosett genom assistansersättning, men som en följd av våra förslag i stället kommer att få dem tillgodosedda enligt LSS fortfarande kommer att kunna välja någon av de assistansföretag som finns på marknaden som utförare av assistansen. Våra förslag bör därför inte medföra någon påverkan på assistansutförares verksamhet.

10.13 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Vår bedömning: Den föreslagna reformen förväntas leda till fler överklagade beslut om socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Utslaget på alla landets allmänna förvaltningsdomstolar är dock den förväntade ökningen marginell och bedöms kunna hanteras inom ramen för ordinarie anslag.

Skälen för vår bedömning

Reformen kommer att leda till att fler ansökningar om både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd avslås (se avsnitt 10.9.1, 10.9.2 och 10.8.1). Det innebär i sin tur sannolikt en något ökad måltillströmning hos de allmänna förvaltningsdomstolarna.

När det gäller de socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag framgår det av tabell 10.4 i avsnitt 10.5.2 att ungefär 13 400 personer som fick sådana förmåner 2024 uppskattas inte skulle haft rätt till det enligt våra förslag (en femtedel av 67 000). Av Försäkringskassans årsredovisning för 2024 framgår att det året begärdes omprövning i 0,2 procent av alla myndighetens fattade beslut (se s. 23–24). Vi bedömer visserligen att andelen begärda omprövningar troligen kommer att vara högre än så för de nyss nämnda drygt 13 000 personerna, eftersom samtliga beslut kommer att vara avslagsbeslut. Samtidigt kommer troligen inte alla de 13 000 personerna att söka de aktuella förmånerna, om tydlig information finns kring vad kvalificeringsvillkoren innebär. Av Försäkringskassans årsredovisning 2024 framgår vidare att endast 17 procent av det årets omprövade beslut överklagades till domstol. I ett mycket högt räknat exempel där 25 procent av 13 400 personer begär omprövning och 17 procent av dem därefter överklagar ärendet till domstol, skulle måltillströmningen på totalen till de allmänna förvaltningsdomstolarna öka med ungefär 570 mål per år. Då har hänsyn inte heller tagits till att vissa av dessa personer hade överklagat besluten av andra orsaker om inte reformen hade införts.

När det gäller ekonomiskt bistånd framgår av avsnitt 10.5.3 att antalet personer som fick ekonomiskt bistånd 2024 och som inte skulle ha rätt till sådant bistånd enligt vårt förslag uppskattas till

omkring 4 400 personer. Precis som för socialförsäkringsförmåner bedömer vi att många av dessa personer inte kommer att söka ekonomiskt bistånd. Vi bedömer på samma sätt att många av dem som ansöker om ekonomiskt bistånd inte kommer att överklaga socialnämndernas beslut. Man måste också ta hänsyn till att vissa av dessa personer hade överklagat besluten av andra orsaker om reformen inte hade införts. Om man trots detta som riktmärketar den andel avslagsbeslut i ärenden om ekonomiskt bistånd som Stockholms stad fattat och som överklagades till domstol under åren 2013–2018 handlar det om knappt två procent.¹⁷ Det skulle således som mest handla om cirka 90 personer (två procent av 4 400 ärenden). Våra räkneexempel ovan innehåller således en över-skattning av antalet ärenden som kommer att överklagas. Det tillkommande antalet mål ska vidare slås ut på samtliga landets allmänna förvaltningsdomstolar. Vi bedömer därför att reformen endast medför en marginell ökning av måltillströmningen. Detta kan, enligt vår mening, hanteras inom ramen för ordinarie anslag.

10.14 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar

Vår bedömning: De föreslagna kvalificeringsvillkoren förväntas minska risken för att personer felaktigt tar del av de socialförsäkringsförmåner som förslagen omfattar och av ekonomiskt bistånd. Reformen medför dock en risk för felaktiga utbetalningar på grund av att oseriösa arbetsgivare kan lämna falska uppgifter i sina arbetsgivardeklarationer i syfte att kvalificera personer till socialförsäkringsförmåner. Företag kan användas som brottsverktyg på detta sätt och försättas i konkurs utan att skatter och avgifter betalas.

Skälen för vår bedömning

Våra förslag innebär att färre personer kommer att ha rätt till vissa socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Som framgår av avsnitt 10.9.1 och 10.9.2 kommer detta att leda till färre ärenden

¹⁷ Jenny Johansson, *Genom nålsögat, en studie av rättssäkerheten i överklaganden av beslut om ekonomiskt bistånd till förvaltningsdomstolarna*, Linköpings universitet, 2020, s. 62–63.

hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Färre ärenden innebär naturligtvis även mindre antal ärenden där det finns risk för felaktiga utbetalningar.

En ytterligare omständighet som kommer att leda till minskade felaktiga utbetalningar är att de kvalificeringsvillkor vi föreslår kommer att fördröja tillgången till vissa förmåner. Folkbokföringen är visserligen bara en av de faktorer som vägs in i bedömningen av om en person ska anses vara bosatt i Sverige i SFB:s mening, och därmed anses vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner. Dagens regler innebär trots det en risk för att personer får del av exempelvis de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna redan från första dagen av en felaktig folkbokföring. Genom reformen måste bosättningen antingen ha varat i fem år, eller så måste det finnas en inkomst på viss nivå som i de flesta fall framgått i en arbetsgivardeklaration som lämnats in till Skatteverket.

Reformen kan förvisso skapa ett incitament för vissa personer att felaktigt folkbokföra sig i Sverige, eller låta bli att anmäla sin flytt från Sverige, i syfte att uppnå en (falsk) bosättningstid som vid ett senare tillfälle kan åberopas i en ansökan om att få de socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag (se avsnitt 10.6.5). Ett sådant tillvägagångssätt kräver dock lång framförhållning, eftersom kvalificeringstiden föreslås vara fem år. Detta minskar också risken för att upplägget ska lyckas. Till detta kommer att inte bara folkbokföringen har betydelse för om en person anses vara bosatt i Sverige i SFB:s mening.

Reformen bör sammanfattningsvis minska risken för att personer felaktigt tar del av både de socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag och ekonomiskt bistånd. I vilken utsträckning är emellertid inte möjligt att säga något om.

För det första är det i allmänhet mycket svårt att göra sådana uppskattningar. Av avsnitt 10.5.2 och 10.5.3 framgår att det antal personer som skulle ha "förlorat" sin rätt till de aktuella socialförsäkringsförmånerna respektive ekonomiskt bistånd om reformen trätt i kraft 2024 är färre än 67 000 personer. Hur stor andel av dessa ärenden som skulle ha utgjort felaktiga utbetalningar går inte att uppskatta.

För det andra kompliceras bilden av att regelverken och ärendehanläggningen i någon mån blir mer komplicerade (se avsnitt 10.8.1, 10.9.1 och 10.9.2). Ett mer komplicerat regelverk ökar i sin tur

riskerna för oavsiktliga fel, både från den enskildes och myndigheternas sida. Vår bedömning är trots detta att reformen kommer att minska antalet felaktiga utbetalningar. När det gäller personer som haft en korrekt folkbokföring och som efter att de lämnar Sverige fortsätter att (felaktigt) ta del av exempelvis socialförsäkringsförmåner medför våra förslag ingen skillnad i riskerna för felaktiga utbetalningar.

Något bör i detta sammanhang också sägas om underlaget för att bedöma om inkomstkravet är uppfyllt. Vårt förslag innebär att det är möjligt att kvalificera sig till vissa socialförsäkringsförmåner genom att uppnå vissa lönenivåer under vissa perioder (se avsnitt 6.4.6). Underlaget kring lönenivåerna för anställda kommer främst att tillhandahållas av Skatteverket genom månadsuppgifter från arbetsgivardeklarationerna. Det finns en risk för felaktigheter i dessa uppgifter, då de inte är kontrollerade eller beslutade av Skatteverket. De rättas inte heller om det i ett senare skatteärende skulle visa sig att uppgifterna varit felaktiga. Det är således den myndighet som hämtar in uppgifterna som behöver bedöma tillförlitligheten hos uppgifterna.

De fel som kan uppstå i anslutning till månadsuppgifterna kan vara oavsiktliga och hänföra sig till misstag när det gäller utbetalade löner. Men det finns också risk för att oseriösa arbetsgivare lämnar falska uppgifter i arbetsgivardeklarationerna, i syfte att kvalificera personer till de socialförsäkringsförmåner som omfattas av reformen. I vilken omfattning sådana situationer kommer att förekomma är svårt att bedöma. Det faktum att en arbetsgivardeklaration lämnas under straffansvar (se avsnitt 6.4.6) och att arbetsgivaren måste betala både sociala avgifter och skatt för den angivna utbetalade ersättningen bör emellertid minska denna risk. Skatter kan dock vara påförda men förbli obetalda och leda till en uppbördsförlust, till exempel om ett företag används som brottsverktyg och försätts i konkurs utan att skatterna har betalats (se SOU 2023:47, s. 103–104,).

Det bör i detta sammanhang dock lyftas att möjligheterna att förhindra och upptäcka sådana brott, även de som är en del av mer avancerade upplägg, kommer att öka till följd av att Utbetalningsmyndigheten inrättades i januari 2024. Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer också att omfattas av systemet med transaktionskonto för utbetalningar (2 § lagen [2023:454] om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten).

Trots att det finns en risk för felaktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationerna bedömer vi alltså att risken för att personer felaktigt tar del av de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av våra förslag minskar genom reformen. Detta då reformen innebär en förflyttning från ett system som utgår från bosättingens första dag till ett system som utgår från en längre tids kvalificering genom bosättning eller uppgifter om löner som en arbetsgivare redovisat till Skatteverket som underlag för sociala avgifter och preliminärskatt.

I samband med felaktiga utbetalningar nämns ibland personlig assistans, då dessa ersättningar har använts för olika systemutnyttjanden och kriminalitet. Det kan även finnas risk för fusk när anhöriga är anställda som personliga assistenter. Det finns dock bestämmelser för att motverka oseriösa assistansanordnare (se bland annat 25–26 §§ LSS). Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utövar tillsyn över personlig assistans, vare sig den ges som assistansersättning enligt SFB eller som personlig assistans enligt LSS. Reformen medför ingen förändring i IVO:s kontrollmöjligheter.

Utbetalning av assistansersättning kommer senast den 1 januari 2027 att administreras genom Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto, med de ytterligare kontrollmöjligheter det kommer att innebära (2 § lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten). Kommunernas utbetalningar omfattas inte av den reformen, vilket blir en skillnad i kontrollmöjligheter för de assistansärenden som kommer att administreras inom ramen för LSS i stället för SFB till följd av reformen. Det bör dock påpekas att det rör sig om få ärenden – under perioden 2020–2024 var antalet sammanlagt 92 ärenden (se tabell 10.4 i avsnitt 10.5.2). Någon egentlig påverkan på antalet felaktiga utbetalningar bör förändringen därmed inte få. Det bör här också framhållas att Utredningen om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet nyligen har lämnat förslag som innebär att kommunernas utbetalningar av ekonomiska förmåner ska anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet i vissa delar (SOU 2025:20). Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

10.15 Konsekvenser för jämställdheten

Vår bedömning: Reformen förväntas innebära ett större bortfall av både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd bland kvinnor än bland män. Kvinnors disponibla inkomster minskar därmed mer än männens. Erfarenheter från Danmark tyder på att det framför allt är män som kommer att arbeta mer till följd av reformen. Den ekonomiska utsattheten förväntas öka påtagligt bland kvinnor som kommer till Sverige från tredjeländ.

Skälen för vår bedömning

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett av de jämställdhetspolitiska delmålen är ekonomisk jämställdhet – att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Som vi konstaterade i avsnitt 10.6.2 har utrikes födda, särskilt invandrare från tredjeländ, en relativt låg andel självförsörjande under de första åren i Sverige. Kvinnorna är självförsörjande i mindre utsträckning än männen. Kvinnorna får också i högre utsträckning än männen del av både bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd.

För 2024 uppskattas, utifrån SCB:s FASIT-modell, nästan 70 procent av de vuxna kvinnor som omfattas av reformen ha tagit del av någon de nio bosättningsbaserade förmånerna som omfattas av våra förslag. För män var andelen drygt 30 procent. Ensamstående kvinnor som får ekonomiskt bistånd är något fler än ensamstående män som får sådant bistånd. I genomsnitt uppskattas ensamstående kvinnor få cirka 1 150 kronor per månad mer i bistånd än ensamstående män 2024. Reformen innebär således ett större bortfall av både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd för kvinnor än för män i motsvarande situation.

Dessa uppskattningar är gjorda utan hänsyn tagen till ett eventuellt förändrat beteende hos individer och andra aktörer. Som framgår av avsnitt 10.6.2 talar erfarenheter från flera länder för att reformen bör leda till högre sysselsättning och självförsörjning. En dansk studie pekar dock på att det främst är bland män som syssel-

sättningsgraden ökar under en tid med mindre tillgång till välfärdsförmåner för flyktingar.¹⁸

Bland dem som påverkas av reformen kommer konsekvenserna att bli särskilt stora för kvinnor i de grupper som varken har rätt till de aktuella socialförsäkringsförmånerna eller till ekonomiskt bistånd. Dessa kvinnor kommer att finnas i grupperna personer med uppehållstillstånd på grund av anknytning till andra personer än flyktingar och alternativt skyddsbehövande samt personer med uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder.

Våra förslag kommer sammanfattningsvis att innebära en risk för att kvinnor från tredjeland blir mer ekonomiskt utsatta under de första fem åren i Sverige, med de följder som det kan ha (se avsnitt 10.10.1). De riskerar också att i högre grad bli beroende av sin eventuella partner för sin försörjning.

10.16 Konsekvenser för unionsåtaganden och andra internationella åtaganden

Vår bedömning: Reformen är förenlig med och har inga direkta effekter för Sveriges unionsåtaganden eller andra internationella åtaganden.

Skälen för vår bedömning

En stor del av vårt uppdrag handlar om att redogöra för och bedöma hur unionsrätten och Sveriges övriga internationella åtaganden påverkar möjligheten att införa kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Vår överväganden i de delarna finns i kapitel 5, 6 och 7. Vi har där gjort bedömningen att våra förslag är förenliga med Sveriges unionsåtaganden och övriga internationella åtaganden.

Tillgången för vissa tredjelandsmedborgare till vissa av de bostättningsbaserade förmåner som vi lämnar förslag kring regleras i bilaterala avtal mellan Sverige och andra länder (se avsnitt 5.5.6). Dessa avtal utgår ifrån den lagstiftning som gällde vid avtalstill-

¹⁸ Dustmann, Landersø och Andersen (2024). Refugee benefit cuts.

fallet. Våra förslag kan innebära att de personer som omfattas av avtalen inte längre har rätt till förmåner i samma utsträckning som var tanken när avtalen slöts. Samtliga avtal innehåller uttryckliga bestämmelser om hur ny nationell lagstiftning ska hanteras, men detta varierar från avtal till avtal.

Försäkringskassan ska informera avtalsslutande stater om den förändrade lagstiftningen (se bland annat 2 a § 3 förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan).

Avtalen med Chile, Marocko, Israel, Turkiet, Sydkorea, Filippinerna, Japan, Indien, Kap Verde, Kanada, USA, Bosnien-Hercegovina och Serbien innehåller bestämmelser som omfattar någon eller några av de socialförsäkringsförmåner som träffas av våra förslag. En översyn kommer att behöva göras av dessa avtal, då det kan vara nödvändigt att sluta särskilda överenskommelser, omförhandla eller vidta andra åtgärder. Omförhandling av flera bilaterala avtal samtidigt kommer vara tidskrävande och resurser kommer att tas i anspråk från i första hand Regeringskansliet. Efter- som de förmåner som omfattas av de aktuella avtalen är sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, föräldrapenning, barnbidrag, merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag kommer även Försäkringskassans resurser att tas i anspråk (se 2 a § 1 förordningen med instruktion för Försäkringskassan).

10.17 Övriga konsekvenser

Vår bedömning: Med de föreslagna kvalificeringsvillkoren kommer det att finnas fler människor i Sverige som saknar egen försörjning samtidigt som de inte kan få något annat offentligt stöd än möjligen bistånd vid en akut nödsituation. Därmed förväntas en ökad efterfrågan på insatser från frivillig- och välgörenhetsorganisationer. Sådana organisationer får då ett ökat behov av resurser i form av obetalt arbete, donationer och offentligt stöd. Förslagen förskjuter balansen mellan civilsamhället och den offentliga sektorn.

Förslagen kommer också att innebära ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Dessa kan ske med stöd av befintlig lagstiftning.

Skälen för vår bedömning

Som framgår av avsnitt 10.8.2 kommer vissa grupper av personer som inte lyckas skaffa en egen försörjning och inte har möjlighet att återvända till sina hemländer sakna tillgång till ekonomiskt stöd från offentliga aktörer, utöver möjligen bistånd vid en akut nödsituation enligt 4 kap. 2 § SoL. Som en konsekvens av detta bedömer vi att det kommer att uppstå en ökad efterfrågan på insatser från olika frivillig- och välgörenhetsorganisationer i samhället, som till exempel Stadsmissionen, Frälsningsarmén och Röda Korset. Dessa organisationer kommer då att behöva skala upp sina insatser, vilket för med sig flera konsekvenser för dem. Kostnaderna för insamling, logistik och administration kan förväntas stiga. Resurser kommer att behöva tillföras i form av obetalt arbete, donationer och offentligt stöd. En ökad arbetsbelastning riskerar att trötta ut frivilligarbetare och skapa behov av betald personal för att upprätthålla verksamhetens kvalitet. Ett utökat ansvar för civilsamhället förskjuter också balansen i förhållande till den offentliga sektorn, med en mer osäker ansvarsfördelning åtminstone på kort sikt. På längre sikt är det möjligt att människors engagemang i civilsamhället stärks. Förändringarna kan också tänkas få politiska följdverkningar om civilsamhället får mer uppmärksamhet i samhällsdebatten.

Förslagen kommer att innebära ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer troligen att hämta in uppgifter i arbetsgivardeklarationer från Skatteverket i fler ärenden än i dag för att kunna bedöma om enskilda uppfyller inkomstvillkoret. De kommer också att behöva hämta in uppgifter från beslut om slutlig skatt gällande näringsverksamhet i samma syfte. Därutöver kan socialnämnderna komma att hämta in mer information än i dag rörande enskildas uppehållsstatus från Migrationsverket (se avsnitt 7.5). Vi har bedömt att dessa informationsutbyten kan ske med stöd av befintlig lagstiftning (se avsnitt 6.3.2 och 7.5). För överväganden om hur dessa informationsutbyten påverkar den personliga integriteten hänvisar vi därmed till de lagstiftningsärenden där dessa möjligheter infördes.

Förslagen bedöms slutligen inte få några miljökonsekvenser.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- bosättning i Sverige i 2 och 3 §§,
- särskilda personkategorier i 4–8 §§,
- de bosättningsbaserade förmånerna i 9 och 10 §§,
- socialförsäkringsskyddet i samband med inflyttning till Sverige i 11–

12 §§,

- förmåner vid utlandsvistelse i 13–16 §§, och
- speciella försäkringssituationer i 17–19 §§.

Paragrafen innehåller upplysningar om vilka bestämmelser som finns i kapitlet och i vilka paragrafer dessa är införda. En följdändring görs i *ffjärde och sjätte strecksatsen* med anledning av att det införs fem nya paragrafer, 11 a–11 d och 19 §§.

2 §

Vid tillämpning av bestämmelserna i denna balk ska, om inget annat särskilt anges, en person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet *och vistas här lagligen*.

I paragrafen anges vad som vid tillämpningen av socialförsäkringsbalken i allmänhet ska avses med bosättning i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Ändringen innebär att det uttryckligen anges att för att en person ska anses bosatt i Sverige ska han eller hon, förutom att ha sitt egentliga hemvist i Sverige, också ha en laglig rätt att vistas här i

landet. Förändringen innebär en kodifiering av det som redan tidigare tillämpats, det vill säga att för att anses bosatt i Sverige ska vistelsen här vara laglig.

Med laglig vistelse avses således rätt att vistas i Sverige. Endast svenska medborgare har en villkorlös rätt att resa in i och vistas här i landet, se 2 kap. 7 § regeringsformen. Krävs det i ett enskilt fall uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för att en person ska få vistas här ska sådant tillstånd eller sådan rätt föreligga för att den enskilde ska omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. I ett socialförsäkringsärende kommer den handläggande myndigheten, liksom idag, att behöva pröva om den person som ansöker om en förmån har egentlig hemvist i Sverige och vistas här lagligen. Både kravet på egentlig hemvist och kravet på laglig vistelse ska vara uppfyllda för att en person ska anses bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken och därmed vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner.

Kvalificeringsvillkor för vissa förmåner

11 a §

Den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla något av de villkor som anges i 11 b § (kvalificeringsvillkor) för att följande förmåner ska få lämnas:

- 1. föräldrapenning på grundnivå och lägstannivå, enligt 11 och 12 kap.,*
- 2. barnbidrag, inklusive flerbarnstillägg, enligt 15 och 16 kap.,*
- 3. omvårdnadsbidrag, enligt 22 kap.,*
- 4. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, enligt 33 och 35–37 kap.,*
- 5. merkostnadsersättning, enligt 50 kap.,*
- 6. assistansersättning, enligt 51 kap.,*
- 7. äldre försörjningsstöd, enligt 74 kap.,*
- 8. bostadsbidrag, enligt 95–98 kap., och*
- 9. bostadstillägg, enligt 100–103 kap.*

Av paragrafen, som är ny, framgår vilka personer som ska uppfylla kvalificeringsvillkor och vilka förmåner som villkoren ska gälla för. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

I *första stycket* anges att det är när en person bosätter sig i Sverige som krav på kvalificeringsvillkor ska tillämpas. Med *bosätter sig i Sverige* avses att en person kommer från ett annat land och bosätter sig här. Det är själva bosättningen som utlöser att en person ska

kvalificera sig. Det vill säga det är inte personens medborgarskap eller från vilket land personen flyttar som är av relevans.

För att vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner krävs att man uppfyller kravet på bosättning i socialförsäkringsbalken. Med begreppet bosätta sig i paragrafen avses socialförsäkringsbalkens bosättningsbegrepp.

Kvalificeringsvillkoret utgör inte ett villkor för att vara försäkrad. Det är i stället ett villkor som gäller för vissa, utpekade, bosättningsbaserade förmåner utöver kravet på att vara försäkrad. Redan av kravet på att vara försäkrad följer således att det är bosättningsbegreppet i socialförsäkringsbalken som ska tillämpas för att en bosättning ska anses ha skett enligt kvalificeringsvillkoret. Det innebär också att försäkrad person kan vara berättigad till övriga bosättningsbaserade förmåner i 5 kap. socialförsäkringsbalken som inte upptas i denna paragraf.

Den som kommer till Sverige, men som redan anses bosatt här, omfattas således inte av kvalificeringsvillkoret. Det innebär till exempel att en person som under en utlandsvistelse fortsatt ska anses vara bosatt i Sverige, enligt någon av bestämmelserna i 5 kap. socialförsäkringsbalken, och som därmed är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under hela utlandsvistelsen alltså inte ska omfattas av kvalificeringsvillkoret.

Det är den person som förmånen ska lämnas till, det vill säga den som förmånen betalas ut till, som ska uppfylla ett kvalificeringsvillkor. Det innebär att även i de fall där barnet ska vara bosatt i Sverige för att föräldern ska få en förmån, som för föräldrapenningsförmåner enligt 11 kap. 8 § socialförsäkringsbalken, är det föräldern som omfattas av kvalificeringsvillkoret. Kravet att barnet ska vara bosatt – och därmed försäkrat – kvarstår dock, men barnet behöver inte själv uppfylla kvalificeringsvillkoret. Detta innebär inte att barn generellt sett är undantagna från kvalificeringsvillkoret: vad gäller assistansersättning lämnas den till försäkrade barn som uppfyller villkoret för förmånen, inklusive kvalificeringsvillkoret, se vidare avsnitt 6.4.2.

I *andra stycket* anges de förmåner som kvalificeringsvillkoret gäller för.

Kvalificering genom bosättning

11 b §

Den som bosätter sig i Sverige ska vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under en tid om fem år innan förmåner som anges i 11 a § får lämnas (bosättningsvillkor).

Bosättningsvillkoret enligt första stycket ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller.

Paragrafen, som är ny, beskriver kvalificeringsvillkoret bosättning genom tid med försäkringsperioder, det så kallade bosättningsvillkoret. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.5.

Enligt *första stycket* ska den som ansöker om en förmån vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under en tid om minst fem år innan vissa förmåner får lämnas. För att uppfylla bosättningsvillkoret ska den försäkrade således ha varit bosatt i Sverige, enligt socialförsäkringsbalkens mening, i minst fem år. Det är den faktiska bosättnings tiden som är avgörande vid bedömningen av om bosättningsvillkoret är uppfyllt. En förmån kan lämnas tidigast då villkoret är uppfyllt. En person som ansöker om barnbidrag från och med den 1 januari 2030 behöver alltså ha bosatt sig i Sverige senast den 1 januari 2025. Kravet på bosättnings tid kan dock förkortas, se 11 c §.

Vad som ska utgöra tidpunkten för bosättning enligt socialförsäkringsbalken kan i vissa fall vara svårt att bedöma i efterhand. Som stöd för bedömningen kan till exempel folkbokföringsdatum eller datumet för när ett uppehållstillstånd börjar gälla användas. Även andra omständigheter, som till exempel datum för inresa till Sverige, bör kunna läggas till grund för bedömningen. Det är den försäkrade som, som utgångspunkt, har att visa att hon eller han uppfyller villkoret.

Enligt *andra stycket* kan endast bosättningsperioder som har uppfyllts kortare tid tillbaka än femton år, räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller, beaktas vid bedömningen av om bosättningsvillkoret är uppfyllt, en så kallad ramtid. Det uppställs med andra ord inte något krav på att bosättningen ska vara sammanhängande. Om man kommer till Sverige och tidigare har varit bosatt här kan sådan bosättnings tid räknas in i kvalificeringsvillkoret. Exempelvis får en person som återinvandrar efter tretton års utlandsvistelse och som ansöker om en förmån, tillgodo-

räkna sig de bosättningsperioder som infaller inom femtonårsgränsen, det vill säga två år. Däremot får inte en person som tidigare har varit bosatt i Sverige, men som har bosatt sig utomlands och återinvandrar först efter 20 år, tillgodoräkna sig tidigare bosättnings-
tid.

Sveriges åtaganden med anledning av unionsrätten eller andra internationella avtal kan påverka tillämpningen av bosättningsvillkoret.

Snabbare kvalificering genom inkomst

11 c §

Tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret enligt 11 b § första stycket kan förkortas genom inkomst av förvärvsarbete (inkomstvillkor) som uppgår till:

- 1. 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd, eller*
- 2. 0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna.*

För inkomstvillkoret gäller inte den ramtid som anges i 11 b § andra stycket.

Paragrafen, som är ny, anger att tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret enligt 11 b § kan förkortas genom inkomst av förvärvsarbete, ett så kallat inkomstvillkor. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.6.

Av *första stycket* följer att tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret (fem år) kan förkortas genom sådana inkomster som anges i bestämmelsen. Detta medför att förmåner kan lämnas även om bosättningsvillkoret inte har uppfyllts. Förmåner kan dels lämnas till den vars månadsinkomster uppgår till minst 0,48 inkomstbasbelopp i sex sammanhängande månader, dels till den vars månadsinkomster uppgår till minst 0,35 inkomstbasbelopp under totalt 12 av de senaste 24 månaderna. Det innebär att, utöver bosättnings-
tid, kan kvalificering uppnås genom månadsinkomster som uppgår till en viss nivå och har en viss varaktighet.

Det är de totala inkomsterna per månad som behöver uppnå en viss nivå för att en person ska kunna uppfylla inkomstvillkoret. Det innebär att inkomsterna kan komma från olika arbeten och från näringsverksamhet. En person som har varit verksam som företagare kan tillgodoräkna inkomster av förvärvsarbete, det vill säga

från både tjänst och näringsverksamhet, om det behövs för att uppfylla inkomstvillkoret. Hur inkomst från näringsverksamhet ska beräknas anges i 11 d §. Det avgörande är att den totala månadsinkomsten minst uppgår till någon av de angivna andelarna av inkomstbasbeloppet. Det för inkomståret beslutade inkomstbasbeloppet ska gälla för bedömningen av inkomsterna.

Utgångspunkten är att individuppgifterna från arbetsgivardeklarationerna, som lämnas månadsvis, är det underlag som ska visa vilka inkomster som förekommit. Om en enskild anser att arbetsgivaren inte har redovisat samtliga ersättningar som denne betalat ut bör den enskilde kunna styrka sina förvärvsinkomster på annat sätt. Bedömningen av om en enskild faktiskt haft vissa inkomster bör inte påverkas av hur arbetsgivare fullgjort sina skyldigheter, skatterättsligt eller enligt anställningsavtalet. För att en inkomst ska kunna tillgodoräknas i inkomstvillkoret bör det vara tillräckligt att arbetsgivaren varit skyldig att betala arbetsgivaravgifter för det som enligt avtalade anställningsvillkor skulle utbetalas efter utfört arbete.

För inkomstvillkoret gäller inte, enligt *andra stycket*, den ramtid om femton år som gäller för bosättningsvillkoret. I stället ska den som bosatt sig i Sverige och som har uppfyllt inkomstvillkoret anses ha uppfyllt kvalificeringsvillkoret så länge bosättningen kvarstår, även om inkomsterna skulle minska. Inkomstvillkoret ska därmed uppfyllas under den tid som bosättningen i Sverige varar, närmast innan förmånen lämnas. Det innebär vidare att en person som inte längre anses som bosatt i Sverige, men som senare bosätter sig här på nytt, behöver uppfylla antingen bosättningsvillkoret, exempelvis genom sammanläggning av bosättningsperioder, eller ett nytt inkomstvillkor för att åter kvalificera sig till de förmåner som anges i 11 a §.

Beräkning av inkomst av näringsverksamhet

11 d §

För att bedöma om inkomstvillkoret som anges i 11 c § första stycket är uppfyllt för den som har inkomst av näringsverksamhet ska någon av följande inkomster användas:

- 1. den inkomst av förvärvsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt, eller*

2. den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som beslutet i 1 avser.

Storleken på inkomsten av förvärvsarbete per månad ska beräknas till en tolfedel av den inkomst som följer av första stycket 1 eller 2. Det alternativ som ger den högsta inkomsten per månad ska användas.

I paragrafen, som är ny, anges hur inkomstvillkoret, som förkortar kravet på bosättningstid, ska beräknas för inkomster av näringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.6.

Enligt första stycket kan följande inkomster användas för att beräkna inkomstvillkoret för inkomst av näringsverksamhet. Antingen kan den inkomst som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt användas (punkten 1), eller den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som det senaste beslutet om slutlig skatt avser (punkten 2).

Av andra stycket följer att den årsinkomst som beaktats enligt antingen punkten 1 eller 2 i första stycket ska delas med tolv, för att få fram en månadsinkomst. Det är det alternativ som innebär den högsta månadsinkomsten som ska användas vid bedömningen av om inkomstvillkoret i 11 c § har uppfyllts.

19 §

Om det finns synnerliga skäl får, efter ansökan hos den handläggande myndigheten, en förmån som anges i 11 a § lämnas trots att den försäkrade inte uppfyller bosättningsvillkoret i 11 b §.

I paragrafen, som är ny, anges att förmåner får lämnas även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt om det finns synnerliga skäl. Det krävs att den enskilde ansöker om detta. Det innebär en möjlighet för de handläggande myndigheterna att besluta om undantag från bosättningsvillkoret och ger dessa ett visst utrymme för skönsmässig bedömning. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.5.

Rekvisitetet synnerliga skäl innebär att det enbart är i undantags-situationer som det kan bli aktuellt att lämna förmåner trots att bosättningsvillkoret inte är uppfyllt. Bestämmelsen ska tolkas restriktivt. Det ska vara fråga om situationer där det skulle anses uppenbart oskäligt att upprätthålla bosättningsvillkoret, till exempel för att det kan anses få orimliga effekter.

Prövningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och ta sikte på vilken anknytning den sökande har till Sverige. Det ska göras en sammantagen bedömning där flera objektiva kriterier som talar för en etablerad anknytning till Sverige är avgörande. Till exempel kan över tid ofta återkommande vistelser i Sverige, en tidigare stark anknytning till Sverige, innehav av fast egendom och liknande omständigheter vägas in vid bedömningen. Bestämmelsen innebär dock inte en generell möjlighet att ta hänsyn till personliga omständigheter som på ett mer allmänt sätt är ömmande, exempelvis att personen saknar medel för sin försörjning, är sjuk eller utsatt på andra sätt. Det är anknytningen till Sverige som är det avgörande. Det allmänna försäkringsvillkoret om bosättning i 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken ska alltid vara uppfyllt för att en förmån ska få lämnas, även om undantag från bosättningsvillkoret får göras på grund av synnerliga skäl. De synnerliga skälen ska vidare endast bedömas gentemot bosättningsvillkoret, och inte gentemot inkomstvillkoret.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Avseende förmånerna äldre försörjningsstöd och bostadstillägg enligt 101 kap. 3 § p. 2–4 ska bestämmelserna i 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§ inte tillämpas avseende en person som har bosatt sig i Sverige före ikraftträdandet.
3. För den som har bosatt sig i Sverige efter den 31 december 2021 men före ikraftträdandet, och som ansöker om en förmån som anges i 5 kap. 11 a §, ska bestämmelserna i 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§ tillämpas första gången den 1 januari 2029. Detta gäller dock inte för de förmåner som anges i punkt 2.

Övervägandena till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna finns i kapitel 9.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2027. Det innebär att det nya kravet i 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, om att en person ska vistas lagligen i Sverige för att anses vara bosatt här enligt socialförsäkringsbalken, gäller ifrån ikraftträdandet. Det innebär också att en person som bosätter sig i Sverige efter ikraftträdandet kommer att omfattas av de nya kvalificeringsvillkoren.

Av *punkt 2* framgår att kvalificeringsvillkoren inte ska tillämpas avseende förmånerna äldre försörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer för de personer som bosatt sig i Sverige före ikraftträ-

dandet. Det innebär till exempel att en person som har bosatt sig här den 1 juli 2025, oavsett om denne före ikraftträdandet har beviljats äldre försörjningsstöd eller bostadstillägg till pensionärer för någon period eller ansöker om dessa förmåner för första gången efter ikraftträdandet, inte behöver uppfylla kvalificeringsvillkoren för att förmån ska få lämnas.

Av *punkt 3* följer att bestämmelserna i 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§ (kvalificeringsvillkoren) för de förmåner som anges i 5 kap. 11 a § ska börja tillämpas två år efter ikraftträdandet, för personer som bosatt sig i Sverige mindre än fem kalenderår innan ikraftträdandet, det vill säga efter den 31 december 2021. Det ger personer som nyligen har bosatt sig i Sverige ett tvåårigt rådrum för att uppfylla kvalificeringsvillkoren som gäller för vissa bosättningsbaserade förmåner. Det innebär att personer som har bosatt sig i Sverige efter den 31 december 2021 men före den 1 januari 2024 kommer att ha uppfyllt bosättningsvillkoret innan villkoren ska börja tillämpas för dem.

För personer som har bosatt sig i Sverige efter den 1 januari 2024 men före ikraftträdandet kommer bosättningsvillkoret att tillämpas från och med den 1 januari 2029. Det innebär att en person som har bosatt sig i Sverige till exempel under 2026 behöver förkorta kravet på bosättningsstid genom att uppfylla inkomstvillkoret för att förmån ska kunna lämnas efter den 1 januari 2029. Bosättningsvillkoret under uppfylls annars först under år 2031.

De nya kvalificeringsvillkoren ska inte påverka gängse bestämmelser och principer, till exempel om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft, om retroaktivitet gällande ansökan om förmånerna som omfattas av kvalificeringen och om handläggningen av förmånerna utifrån ansökningstidpunkt respektive prövningstidpunkt. Samtidigt sträcker sig rättskraften av ett gynnande beslut inte länge än beslutets räckvidd. Detta kan illustreras genom följande exempel om barnbidrag respektive sjukersättning. En person som bosätter sig i Sverige den 1 juli 2026 och som får barnbidrag vid ikraftträdandet kan fortsätta att få det fram till, men inte efter, den 31 december 2028. Barnbidrag kan därefter lämnas tidigast från och med den 1 juli 2031 förutsatt att han eller hon inte förkortar kravet på bosättningsstid genom ett inkomstvillkor innan dess.

Beslut om sjukersättning gäller normalt tills vidare. På grund av gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft kan inte en innan ikraftträdandet beviljad sjukersättning omprövas enbart till följd av

att nya kvalificeringsvillkor införs, oavsett om personen uppfyller dessa eller inte. Omprövningar som föranleds av omständigheter hänförliga till den enskilde, såsom förbättrad arbetsförmåga eller bosättning utomlands, kan ske i vanlig ordning.

Rådrummet för att anpassa sig till de nya kvalificeringsvillkoren gäller dock inte för förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer, se punkten 2.

11.2 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

4 kap.

1 §

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Endast den som är svensk medborgare har rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt.

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

I paragrafen regleras rätten till bistånd. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

I det nya *andra stycket* införs ett nytt krav på svenskt medborgarskap för rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt. Kravet på medborgarskap uppställs inte i fråga om insatser för att tillgodose andra personliga behov, till exempel omvårdnadsinsatser. Sådana personliga behov kan därför även fortsättningsvis beviljas oberoende av medborgarskap. Det nya kravet på svenskt medborgarskap påverkar inte heller övriga villkor för rätt till

bistånd eller kommunernas ansvar för socialtjänsten inom sitt område. Någon förändring av principen om kommunernas yttersta ansvar för de som vistas i kommunen eller ansvarsfördelningen mellan olika kommuner är inte avsedd. För att ha rätt till ekonomiskt bistånd ska en person alltså både vara svensk medborgare och vistas i den aktuella kommunen, utöver att inte själv kunna tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt.

1 d §

Vid tillämpningen av 1 § behandlas följande personer lika med svenska medborgare:

- 1. den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och som har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare,*
- 2. den som har permanent uppehållsrätt,*
- 3. den som har beviljats internationellt skydd,*
- 4. den som har beviljats ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, och*
- 5. den som har ställning som varaktigt bosatt.*

Det som föreskrivs om personer som avses i första stycket p. 1–4 gäller även deras familjemedlemmar.

Paragrafen, som är ny, redogör för vilka personer som ska behandlas lika med svenska medborgare när det handlar om rätten till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

Paragrafen är utformad med beaktande av artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG), rörlighetsdirektivet, artikel 11 i direktivet 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, direktivet om varaktig bosättning, samt artikel 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets

direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU, skyddsgrundsförordningen. Dessutom har artikel 13 i rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, massflyktsdirektivet, beaktats.

Det nya kravet om svenskt medborgarskap för rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt påverkar inte nordiska medborgares rätt att alltså, med stöd av artikel 4 i den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster, införlivad i svensk rätt genom lagen (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet, behandlas lika med svenska medborgare.

Första stycket 1 och 2 avser de personer som enligt artikel 24 i rörlighetsdirektivet ska likabehandlas med svenska medborgare. Med *arbetstagare* och *egenföretagare* som har uppehållsrätt avses samma personer som omfattas av 3 a kap. 3 § första punkten utlänningslagen (2005:716). *Permanent uppehållsrätt* har enligt 3 a kap. 6 § i utlänningslagen en EU/EES-medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år.

Första stycket 3 är utformad med beaktande av artikel 31 i skyddsgrundsförordningen. Förordningen gäller som lag i Sverige. Det framgår direkt av förordningen att personer som har beviljats internationellt skydd ska likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till socialt stöd. Denna punkt är därför huvudsakligen en upplysningsbestämmelse. Genom punkten 3 klargörs också intentionen att både den som har beviljats flyktingstatus och den som har beviljats ställning som subsidiärt skyddsbehövande ska ha samma rättigheter som svenska medborgare i förhållande till ekonomiskt bistånd. Möjligheten att, enligt artikel 31.2 i skyddsgrundsförordningen, begränsa rätten till socialt stöd till grundläggande förmåner för personer som har status som subsidiärt skyddsbehövande ska alltså inte tillämpas.

Enligt *första stycket 4* ska den som har beviljats ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, behandlas lika med svenska medborgare i fråga om rätten till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt. Rätt till bistånd gäller enbart de som har folkbokförts i Sverige. De personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med

tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte har folkbokförts har inte rätt till bistånd för förmåner av motsvarande karaktär enligt 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och omfattas inte av socialtjänstlagen. Detta förhållande ändras inte genom den nya bestämmelsen.

Enligt *första stycket 5* upprätthålls delvis artikel 11.1 d i direktivet om varaktig bosättning. Den som har ställning som varaktigt bosatt ska ha samma rätt som en medlemsstats egna medborgare i fråga om socialt bistånd. Med socialt bistånd avses bland annat ekonomiskt bistånd. Ställning som varaktigt bosatt är en särskild form av uppehållstillstånd som beslutas av Migrationsverket om villkoren i 5 a kap. utlänningslagen är uppfyllda. För att kunna visa sin ställning som varaktigt bosatt och därmed likabehandlas med svenska medborgare behöver sökanden kunna uppvisa ett beslut från Migrationsverket om sådant uppehållstillstånd. Punkt 5 ger inte utrymme för att utnyttja möjligheten att begränsa likabehandlingen till sådana grundläggande förmåner som regleras i artikel 11.4 i direktivet om varaktig bosättning. Möjligheten enligt denna bestämmelse att begränsa rätten till socialt stöd till grundläggande förmåner genomförs alltså inte.

Av *andra stycket* följer att familjemedlemmar till de personer som omfattas av punkterna 1–4, det vill säga de som har uppehållsrätt som arbetstagare eller egen företagare, de som har permanent uppehållsrätt, de som har beviljats internationellt skydd och de som har beviljats ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller ett uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, också ska behandlas lika med svenska medborgare. Begreppet familjemedlem ska tillämpas utifrån definitionen av begreppet i respektive unionsrättsakt som grundar rätten till likabehandling enligt punkterna 1–4. Familjemedlemmar till den som har ställning som varaktigt bosatt, punkten 5, har inte rätt att behandlas lika med svenska medborgare.

Kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd

1 e §

Den som inte är svensk medborgare, och inte heller ska behandlas lika med en svensk medborgare enligt 1 d §, har rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott.

Vid tillämpning av första stycket ska inte vistelse utanför Sverige under kortare tid än sex månader i följd, och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden, anses vara avbrott i vistelsen.

Av paragrafen, som är ny, framgår kravet för rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt för de personer som inte är svenska medborgare eller som ska behandlas lika med dessa. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

Enligt *första stycket* har en person som inte är svensk medborgare eller som ska behandlas lika med en svensk medborgare rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under fem år utan avbrott.

Med laglig vistelse avses rätt att vistas i Sverige. Endast svenska medborgare har en villkorslös rätt att resa in i och vistas här i landet, se 2 kap. 7 § regeringsformen. Krävs det i ett enskilt fall uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för att en person ska få vistas här ska ett sådant tillstånd eller en sådan rätt föreligga för att den enskilde ska kunna kvalificera sig. En utländsk medborgare ska ha en oavbruten laglig vistelsetid i Sverige om fem år för att kvalificera sig. Det innebär att det inte får finnas några avbrott mellan perioder av laglig rätt att vistas här, se dock andra stycket nedan. För att ha rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt ska även övriga villkor enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen vara uppfyllda, till exempel att inte själv kunna tillgodose sina behov.

Kvalificeringsvillkoret om fem års laglig vistelse gäller inte insatser för personliga behov. Med personliga behov avses sådana behov som inte utgör ekonomiskt bistånd, det vill säga alla behov som rör den enskildes dagliga liv eller på annat sätt är kopplade till honom eller henne som person. Det kan till exempel handla om behov av hjälp med dagliga sysslor i hemmet.

I *andra stycket* anges att vissa kortare vistelser utanför Sverige inte ska anses vara avbrott i vistelsen. Detta påverkar inte kravet på laglig vistelse i Sverige enligt första stycket, utan möjliggör för kortare vistelser utanför landet, till exempel för att hälsa på familj under semestern.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. För den som vistats lagligen i Sverige från och med den 1 januari 2022 till och med ikraftträdandet, ska 1 e § tillämpas vid ansökan om ekonomiskt bistånd från och med den 1 januari 2029.
3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för en ansökan om ekonomiskt bistånd som avser tiden före ikraftträdandet.

Övervägandena till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna finns i kapitel 9.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2027. Det innebär att de nya kraven i 4 kap. 1 och 1 e §§ socialtjänstlagen gäller ifrån ikraftträdandet.

Av *punkt 2* följer att den nya 1 e § (kvalificeringsvillkoret) ska börja tillämpas två år efter ikraftträdandet för personer som vistats i Sverige mindre än fem kalenderår innan ikraftträdandet, det vill säga efter den 1 januari 2022. Det ger personer som inte är svenska medborgare eller som ska behandlas lika med svenska medborgare och som nyligen har kommit till Sverige ett tvåårigt rådrum för att uppfylla kvalificeringsvillkoret. Det innebär att personer som har kommit att lagligen vistas i Sverige först efter den 31 december 2021, men före den 1 januari 2024, kommer att ha uppfyllt vistelsetiden om fem år innan villkoret ska börja tillämpas för dem, det vill säga den 1 januari 2029. Detta förutsatt att den lagliga vistelsen skett utan avbrott. För personer som inte har lagligen vistats i Sverige före den 1 januari 2024, utan vistats lagligen här först därefter, men den lagliga vistelsen påbörjats före ikraftträdandet, kommer kvalificeringsvillkoret att tillämpas från och med den 1 januari 2029. Det innebär till exempel att en person som lagligen vistas i Sverige först från och med 2026 inte kommer att kunna få försörjningsstöd eller ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt under åren 2029–2031, eftersom kvalificeringsvillkoret ännu inte har uppfyllts.

Av *punkt 3* framgår att prövningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd som avser tiden före ikraftträdandet, oavsett om den behandlas när de nya bestämmelserna har trätt i kraft, ska prövas enligt de bestämmelser som gällde för tiden före ikraftträdandet. Det innebär att kommuner och domstolar ska tillämpa äldre bestämmelser vid prövningen av rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt som avser tid före den 1 januari 2027.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Daniel Hallberg

Utredningens förslag om villkoren för kvalificering till socialförsäkringsförmåner och för kvalificering till ekonomiskt bistånd är uppdelade i två delar: ett huvudvillkor om viss bosättningsstid och ett sekundärt villkor om inkomst för snabbare kvalificering (kapitel 6). Mina synpunkter avser inkomstvillkoret.

Synpunkter på inkomstvillkoret

Utredningen anger att det angeläget med strukturer som ger möjligheter till kontroll och effektiv administration eftersom det värnar förtroendet för välfärdssystemen och deras legitimitet. Som en del av detta anges att det ska kunna bekräftas att en person som flyttat till Sverige faktiskt har haft inkomster som kvalificerar honom eller henne till förmåner. Utredningen anser därför att uppgifter i ett anställningserbjudande eller ett anställningskontrakt inte bör vara tillräckligt underlag vid en sådan bedömning. Förslaget från utredningen är i stället att bedömningen av huruvida inkomstvillkoret är uppfyllt ska göras utifrån uppgifter i arbetsgivardeklarationer.

Enligt 10 kap. 2–3 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, ska den som betalar ut kontant ersättning för arbete vid varje utbetalning göra skatteavdrag. Den som ska göra skatteavdrag ska även lämna skattedeklaration i en arbetsgivardeklaration (26 kap. 2–3 §§ SFL). Enligt 26 kap. 10 § SFL omfattar en redovisningsperiod som huvudregel en kalendermånad. Arbetsgivardeklarationen ska enligt 26 kap. 19–19 a § SFL innehålla uppgifter om bland annat sammanlagda skatteavdrag och arbetsgivaravgifter samt den ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för. Den som är skyldig att lämna arbetsgivardeklarationer

ska också informera den som uppgifterna avser om de uppgifter om denne som lämnas i arbetsgivardeklarationen (34 kap. 3 a § SFL).

Dessa uppgifter går under benämningen *individuppgifter*. Genom införandet av individuppgifter 2019 har Skatteverket givits förbättrade möjligheter att kontrollera att rätt skatt betalas eftersom Skatteverket får tillgång till fler uppgifter i ett tidigt skede.¹ Det ger bättre förutsättningar att fastställa rätt beskattning och avgiftsunderlag på löneinkomster, vilket i sin tur ger förbättrade möjligheter till avstämningar och kontroller. Tillgången till individuppgifter på månadsbasis förenklar också administrationen av inkomstbaserade förmåner och vissa andra beslut som fattas av andra myndigheter såsom Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.²

Skatteverket anser att individuppgifterna generellt sett håller en hög kvalitet. Det finns dock en risk för att felaktiga individuppgifter rapporteras i syfte att få det att framstå som att en individ har en högre inkomst än vad som är fallet. 2022-års skatteförfarandeutredning (SOU 2023:47) uppgav att "[e]n del i uppgifternas nytta är att de generellt sett har en hög kvalitet i den meningen att de allra flesta uppgifterna är korrekta. Det står dock klart att det förekommer att oriktiga uppgifter lämnas, såväl oavsiktligt som avsiktligt. Tillgången till uppgifterna för andra myndigheter än Skatteverket och för arbetslöshetskassorna innebär därmed även en risk för att oriktiga uppgifter sprids. Systemet kan missbrukas i syfte att utverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller inom ramen för annan brottslig verksamhet. Oriktiga uppgifter kan också ingå som en komponent i mer avancerade brottsupplägg och då underlätta eller dölja annan brottslighet."

I förarbetena till den nuvarande regleringen anges att varje myndighet eller arbetslöshetskassa som från Skatteverket hämtar in uppgifter som lämnats i en arbetsgivardeklaration, är skyldig att själv bedöma uppgifternas tillförlitlighet. Registreringen av inlämnade uppgifter föregås inte av att Skatteverket kontrollerar uppgifterna. De rättas inte i databasen utifall det tillkommer ändringsbeslut på skatteärenden som rör till exempel löneunderlag

¹ För vissa branscher infördes obligatoriet från juli 2018. Se Skatteverkets rapport Individuppgifter – varför, till vad och förslag på eventuella regelförändringar, 2019-12-06, dnr 2 12 501868-19/1211.

² Se Skatteverkets rapport Individuppgifter – varför, till vad och förslag på eventuella regelförändringar, 2019-12-06, dnr 2 12 501868-19/1211.

med mera. Skatteverket ska dock informera om att uppgifterna ändrats eller rättats av uppgiftslämnaren vid utlämnande av individuppgifter till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa. Skatteverket ska vidare informera den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan om att Skatteverket har frångått uppgiften i ett beskattningsbeslut. Individuppgifter kan dock inte ändras på initiativ av Skatteverket utan detta kan endast göras genom att deklaranterna lämnar in nya uppgifter.

Utredningen gör bedömningen att *arbetsgivardeklarationer bör kunna ligga till grund för beräkningen av inkomst av tjänst* (avsnitt 6.4.6). I praktiken kommer de ha mycket stor vikt.

Skatteverket anser som sagt att uppgifterna generellt sett håller en hög kvalitet. Jag bedömer dock att förslaget medför risker för att individuppgifterna i vissa fall eller för vissa grupper kan komma att innehålla mer felaktigheter framöver. Genom förslaget ökar betydelsen för den enskilde av att kunna visa upp en viss nivå på inkomsten för att ta del av socialförsäkringsförmåner. Det ökar i sin tur incitamenten för att rapportera in felaktiga uppgifter, vilket i förlängningen innebär en ökad risk för felaktiga utbetalningar för vissa fall eller grupper. Exempelvis finns en risk för att det göder en marknad för oseriösa arbetsgivare att lämna oriktiga uppgifter om löneutbetalningar mot betalning. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning det skulle komma att ske. Utredningen har uppmärksammat på dessa risker under arbetets gång.

En alternativ utformning

Jag har framfört ett alternativ för utformningen av inkomstvillkoret under utredningens gång. Det innebär att inkomstvillkoret i stället ska hänvisa till inkomsten i beslutet om slutlig skatt. Uppgiften om individens inkomstnivå är inte beslutad förrän i beslutet om slutlig skatt.

Den alternativa utformningen innebär att inkomsterna kommer att bedömas på årsbasis i stället för på månadsbasis för de som uppfyller inkomstvillkoret genom löneinkomster som rapporteras i individuppgifter på månadsbasis. Den alternativa utformningen innebär därför en viss fördröjning av kvalificeringen till socialförsäkringen och särskilt vissa utpekade bosättningsbaserade för-

måner genom det sekundära villkoret (inkomst för snabbare kvalificering), jämfört med utredningens förslag. Beslutet i skatteärende för individen (slutlig skatt) tas vanligen juni månad året efter inkomståret för de som lämnat in deklarationen i början av maj (något senare för de som begärt anstånd). Fördröjningen är alltså ungefär ett halvår från inkomstårets slut. (Skattebeslutet kan vidare vara klart redan i april om man godkänner sin deklaration digitalt senast i början av april, utan att ha ändrat eller lagt till någon uppgift.) Även med den alternativa utformningen innebär dock kvalificeringen genom inkomster fortfarande en snabbare kvalificering än enligt huvudalternativet, där det krävs en bosättnings tid om 5 år. Även med den alternativa utformningen finns därför incitament att arbeta för att på så sätt kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner snabbare än enligt huvudregeln.

Bedömning på årsbasis gäller dock även enligt utredningens förslag för näringsinkomster. Den alternativa utformningen skapar därför en större enhetlighet i hur olika typer av inkomster ska bedömas. För kombinatorer (det vill säga de som är både anställda och företagare) innebär alternativet också en fördel eftersom det möjliggör att såväl tjänsteinkomster som näringsinkomster kan beaktas samlat. En sådan ordning blir således neutral genom att anställda, näringsidkare och kombinatorer behandlas lika genom att samma typ av underlag ligger till grund för bedömningen och samma tidsperiod beaktas. I utredningens förslag kommer i stället näringsidkare och kombinatorer att särbehandlas gentemot den som enbart har löneinkomster eftersom deras inkomster ska beräknas på årsbasis, medan löntagares inkomster kan beaktas månadsvis. Löntagares inkomster ska därtill beaktas utifrån ett underlag som framöver riskerar att innehålla mer felaktigheter i vissa fall eller för vissa grupper.

Den alternativa utformningen är därmed att i stället för individuppgifterna använda uppgiften om den totala förvärvsinkomsten, det vill säga inkomst av tjänst och inkomst av aktiv näringsverksamhet, från beslut om slutlig skatt. Detta innebär också att det kommer att finnas en systematik i att det är inkomster som utgör ersättning för arbete som ligger till grund för kvalificeringen. För näringsidkare bör inkomstvillkoret därför relateras till den nettoinkomst som ligger till grund för egenavgifter enligt 3 kap. 12 § SAL (det vill säga inkomst av aktiv näringsverksamhet, av arbete

här i landet). Det är också det underlag som ligger till grund för beslut om slutlig skatt (56 kap. 6 § SFL angående beslut och 3 kap. 2 § SAL vad gäller egenavgifternas koppling till den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen).

Med den alternativa utformningen behöver utredningens förslag om det sekundära villkoret (kvalificering genom att uppfylla ett inkomstvillkor) anpassas till olika nivåer på årlig inkomst.

Utredningen anger att det angeläget med strukturer som ger möjligheter till kontroll och effektiv administration eftersom det värnar förtroendet för välfärdssystemen och deras legitimitet. Jag delar denna uppfattning. För att förslaget ska uppnå den önskade effekten — att ge ökade möjligheter till kontroll och en effektiv administration — bör dock det sekundära villkoret om individens inkomst baseras på uppgifter som hämtas ur beslutet om slutlig skatt.

Övrig synpunkt

Innebörden av förslaget är att den som vid prövningstillfället har inkomst av näringsverksamhet ska beräkna storleken på inkomsten av förvärvsarbete per månad till en tolfedel av antingen den inkomst av förvärvsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt, eller den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som det senaste beslutet avser. Fråga uppkommer därför om justering bör ske så att relevanta beskattningsår ska pekas ut i stället för vilka beslut som fattats under vilket kalenderår. Se Skatteverkets remissvar Ett trygghetssystem för alla (SOU 2023:30), avsnitt 2.6.3, dnr 8–2571540, 2023-12-18.

Utredningen har uppmärksammat även på detta under arbetets gång. Ett exempel på när detta, får man anta, har oavsiktliga konsekvenser, är när det sker omprövningsbeslut. Man kan som skattebetalare begära omprövning upp till sex år bakåt i tiden. Det betyder att man under 2025 kan begära omprövning för inkomståret 2019 och framåt. Det senaste beslutet avseende inkomster från näringsverksamhet kan därmed exempelvis fattas 2025 men avse beskattningsår 2019. Om det senaste beslutet enligt punkt 1 i lagförslaget är fattat 2025 och avser beskattningsår 2019 innebär det att man i

punkt 2 ska titta på de två beskattningsåren som föregår 2019, det vill säga 2017 och 2018. I vissa fall kan det senaste beslutet gälla år som ligger ännu lägre tillbaka i tiden, exempelvis vid omräkningar efter dom.

Särskilt yttrande av experten Emma Kindlund

Kommittén har bland annat haft i uppdrag att föreslå en ny modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd som är förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden. Kommittén har även haft i uppdrag att analysera vilka effekter en kvalificering till ekonomiskt bistånd, som är det yttersta skyddsnätet, kan få vad gäller det bistånd som kommunerna kan bevilja vid akuta nödsituationer, så kallat nödbistånd.

Socialtjänstens ekonomiska bistånd är välfärdssystemens yttersta skyddsnät och har i första hand till uppgift att träda in tillfälligtvis vid försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt (se prop. 1996/97:124 s. 80–81 och prop. 2000/01:80 s. 93–94). Genom den föreslagna modellen för kvalificering till ekonomiskt bistånd kommer vissa personer inte att ha rätt till ekonomiskt bistånd, inte ens i akuta nödsituationer, för när de har kvalificerat sig för sådan rätt.

Jag anser att det behöver göras ytterligare överväganden om förslaget är förenligt med barnkonventionen och Sveriges internationella åtaganden. Sverige har ställt sig bakom en rad internationella överenskommelser som rör mänskliga rättigheter och som är en del i våra internationella åtaganden. Sverige är folkrättsligt förpliktat att ha en lagstiftning som stämmer med kraven i de konventioner som vi har anslutit oss till.

Jag anser att det inte har analyserats i tillräcklig utsträckning hur inskränkningar i det yttersta skyddsnätet kan påverka personer som inte själva har förutsättningar att lösa sina försörjningsproblem. Personer i behov av ekonomiskt bistånd är en heterogen grupp. Svårigheter att försörja sig kan uppstå på grund av arbetslöshet, men det kan även handla om andra orsaker, så som ålder och funktionsnedsättning, och personer som av olika skäl befinner sig i en utsatt situation, till exempel vid utsatthet för våld i nära relation. Alla dessa personer kommer troligtvis inte kunna lösa sin situation med arbete.

Så som förslaget är utformat kan det exempelvis innebära att en barnfamilj, under en kvalificeringstid, inte kommer ha rätt till ekonomiskt bistånd för till exempel mat och kläder. Det kan även till exempel innebära att en våldsutsatt kvinna med barn som bott och jobbat i Sverige i fyra år och som är i behov av ekonomiskt bistånd för att kunna lämna en våldsam relation inte kommer ha rätt till det

under tiden för kvalificering. Det är inte ovanligt att en våldsutsatt person kan vara ekonomiskt beroende av den eller de som utövar våldet, möjligheten till ekonomiskt bistånd kan därför i vissa fall vara nödvändigt för att kunna lämna relationen.

I sammanhanget vill jag särskilt belysa följande artiklar i Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, ESK-konventionen, Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, Istanbulkonventionen.

Enligt artikel 2 i ESK-konventionen åtar sig konventionsstaterna att garantera att rättigheterna i konventionen utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikel 11 erkänner konventionsstaterna rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor.

Barnkonventionen, som också är svensk lag, innehåller fyra grundprinciper och dessa är förbud mot diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6) och barnets rätt att uttrycka sina åsikter (artikel 12). Utöver grundprinciperna finns det också andra artiklar i konventionen som har betydelse när det gäller barn som lever i familjer som är beroende av ekonomiskt bistånd. Det gäller till exempel artikel 26 och 27. Artiklarna handlar om att varje barn har rätt att åtnjuta social trygghet samt den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Men konventionsstaterna ska bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad. I Sverige uppfylls detta ansvar bland annat genom kommunens skyldighet att under vissa förutsättningar ge enskilda ekonomiskt bistånd. I de fall det finns barn som berörs

av det ekonomiska biståndet ska socialnämnden även säkerställa dessa barns rättigheter enligt barnkonventionen.

Enligt artikel 20 i Istanbulkonventionen ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att personer som har utsatts för våld har tillgång till tjänster som underlättar deras återhämtning. Dessa åtgärder ska, när det behövs, bland annat omfatta tjänster som ekonomiskt bistånd.

Artikel 28 i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning handlar om tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet. Konventionsstaterna erkänner rätten för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta social trygghet utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning och ska vidta ändamålsenliga åtgärder för att trygga och främja att denna rätt förverkligas. Det gäller bland annat genom att säkerställa rätten för personer med funktionsnedsättning och deras anhöriga som lever under fattiga förhållanden tillgång till ekonomiskt stöd för utgifter som är relaterade till funktionsnedsättning.

Enligt förslaget ska bland annat den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare behandlas lika som svenska medborgare när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Även dessa personer kan av olika skäl ha behov av ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer under de tre första månaderna. Det kan till exempel avse pengar till mat, logi eller en hemresa.

Samtidigt som att vissa personer, enligt den föreslagna modellen, kommer att behöva kvalificera sig för att få rätt till ekonomiskt bistånd, kvarstår kommunens yttersta ansvar för dessa personer (jfr 2 kap. 1 § SoL). Alla personer som vistas i Sverige omfattas av bestämmelserna om kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § SoL. Principen om kommunens yttersta ansvar innebär att enskilda kan ha rätt till bistånd i akuta nödsituationer. Frågan är hur en kvalificeringstid, så som förslaget är utformat, förhåller sig till kommunens yttersta ansvar och hur kommunerna ska kunna ta sitt yttersta ansvar för de personer som omfattas av en sådan. Jag anser att detta inte är tillräckligt utrett och skulle behöva belysas ytterligare. Det ska betonas att 4 kap. 2 § SoL innebär en möjlighet för kommunerna att ge bistånd utöver 4 kap. 1 § SoL, men det är ingen rättighet för enskilda personer.

Vidare anser jag att utredningens konsekvensanalys vad gäller barns rättigheter är otillräcklig. Det saknas en tydlig bedömning av barns bästa och hur förslaget påverkar barns grundläggande rättigheter som till exempel rätt till liv och utveckling (artikel 6) och rätt till social trygghet (artikel 26). Det finns således en risk att förslaget om en modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd inte kommer vara förenlig med barnkonventionen, som är svensk lag, och Sveriges åtaganden på grund av internationella konventioner.

Särskilt yttrande av experten Ulrica Runemar

Jag ställer mig inte bakom utredningens förslag om kvalificering till de utpekade förmånerna i socialförsäkringen och utredningens förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd. Mina huvudsakliga skäl redovisas nedan.

Kvalificeringen till socialförsäkringen

Konstruktionen av kvalificeringsreglerna kommer att skapa en förflyttning från socialförsäkringen till det ekonomiska biståndet vilket får en rad konsekvenser:

- En direkt övervältring från statliga till kommunala bidrag med ökat antal hushåll med behov av ekonomiskt bistånd från socialtjänsten och ökade kostnader för utbetalt bistånd.
- Det skapar tillkommande uppgifter för kommunerna och en ny ordning för den sociala tryggheten i Sverige – utredningen har inte tillräcklig belyst konsekvenserna av detta för enskilda, kommunerna och för välfärden i stort.
- Ett krångligt system som blir svårt att överblicka både för enskilda och kommuner, vilket försvårar kommunernas bedömningar och utredningar.
- Förslagen kommer inte att leda till att fler går från bidrag till jobb utan i stället från bidrag (statliga) till bidrag (kommunala). De ersättningar som omfattas av utredningens förslag för kvalificering riktar sig i stor utsträckning till personer som är förhindrade att arbeta på grund av funktionsnedsättning, långvarig sjukdom eller äldre.

Kvalificering till ekonomiskt bistånd

Utredningens förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd ställer grupper av människor utan tillgång till samhällets yttersta skyddsnät. Utredningen är otydlig särskilt avseende bistånd vid akut nöd och har otillräckligt belyst konsekvenser av sina förslag för barn, kvinnor och män och kommuner samt hur det ska ses i

relation till kommunernas yttersta ansvar. Jag ser inte att utredningen utgör ett tillräckligt beredningsunderlag för att gå vidare med förslagen, särskilt i de delar som avser bistånd för livsföringen i övrigt och det akuta nödbiståndet.

- Kvalificering till ekonomiskt bistånd även i akuta nödsituationer undanröjer det yttersta skyddsnätet i Sverige – utredningen har inte tillräcklig utrett konsekvenserna av detta för barn, kvinnor och män, kommunerna, och för välfärden i stort. Att inte vara berättigad till ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation kommer slå hårt mot till exempel den som utsätts för våld i nära relation, den som blir utnyttjad av oseriösa arbetsgivare eller den som av andra oförutsedda skäl hamnar i en svår situation. Inte heller är barnfamiljer undantagna från kvalificering.
- Utsatta grupper som inte kan nå försörjning genom arbete riskerar drabbas orimligt hårt, däribland äldre, funktionsnedsatta och sjuka som kommer stå helt utan försörjning från samhället i avvaktan på kvalificering till socialförsäkringen eller ekonomiskt bistånd.
- Utredningens inskränkningar av barns rättigheter rimmar illa med det arbete som bedrivs för att stärka barns rättigheter inom socialtjänstområdet, i nya SoL och LVU - lagstiftaren behöver vara konsekvent.
- De utredningar som kommunerna förväntas göra avseende den enskildes uppehållsrätt och kvalificering skapar en helt orimlig administrativ börda – vi behöver värna socialtjänstens resurser.

Kommittédirektiv 2023:149

En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare

Beslut vid regeringssammanträde den 19 oktober 2023

Sammanfattning

En kommitté ska se över kvalificeringen till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända och icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig. Kommittén ska föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd. Syftet med modellen är dels att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd kan fungera som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. Kommittén ska även lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp.

Kommittén ska bland annat

- analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd,
- analysera och ta ställning till på vilket sätt icke-medborgare som redan bor i Sverige genom övergångsbestämmelser, med en skälig

tidsfrist att nå upp till kriterierna och med hänsyn till individens redan uppnådda etablering och möjlighet till integrering i Sverige, ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd,

- föreslå en ny modell för successiv kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och för kvalificering till ekonomiskt bistånd som är förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden,
- analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2024.

Uppdraget att föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd

En omfattande migration har skapat betydande integrationsproblem över tid

Migrationen till Sverige är och har under en längre tid varit omfattande. Under den senaste tioårsperioden (2013–2022) har, enligt SCB:s befolkningsstatistik, mellan 65 000 och 143 000 personer som inte är svenska medborgare invandrat till Sverige varje år. Det finns integrationsproblem i form av utanförskap och bidragsberoende. Av samtliga personer som invandrar till Sverige är det enligt SCB:s befolkningsstatistik endast en mindre andel som kommer hit på grund av arbete. Den kvalificerade arbetskraftsinvandringen är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi.

Efter migrationskrisen 2015 tillsattes en parlamentarisk utredning, Migrationskommittén, som i betänkandet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54) bland annat analyserade vilka faktorer, utöver asylreglerna, som gör att migranter söker sig till ett visst land, så kallade tilldragningsfaktorer. Kommittén konstaterade att generella inkomstnivåer och möjligheter till arbete i olika länder

i allmänhet anses ha stor betydelse för migranternas val av destination (s. 133).

Utrikes födda personer, framför allt de som är födda utanför Europa och som kommit till Sverige genom asylrelaterad invandring eller anhöriginvandring, har oftare en svagare förankring på arbetsmarknaden än inrikes födda. Det gäller särskilt utomeuropeiskt födda kvinnor. Det svenska välfärdssystemet bygger i grunden på att de som kan arbeta ska arbeta. Det är varken ekonomiskt eller socialt hållbart att personer som kan arbeta inte gör det. Därför är det viktigt att personer i förvärvsaktiv ålder som kommer till Sverige börjar arbeta så snart som möjligt. På så sätt kan enskilda personer både försörja sig själva och bidra till välfärden. Detta är avgörande för att upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemet. För de personer som inte kommer i arbete och som får olika former av ersättningar och bidrag kan det saknas tillräckliga incitament att bli självförsörjande, vilket medför betydande risk för långvarigt utanförskap.

Ökade krav för att ta del av välfärden och andra rättigheter kan bidra till att öka drivkrafterna att arbeta och integreras samtidigt som det gör Sverige mindre attraktivt att stanna i för den som inte tar eget ansvar för sin integration.

Kvalificeringen till socialförsäkringsförmånerna för personer som kommer till Sverige

Den svenska socialförsäkringen är indelad i tre olika försäkringsgrenar. Av socialförsäkringsbalken följer att den som är bosatt i Sverige är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner och den som arbetar i Sverige är försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Den tredje försäkringsgrenen omfattar endast ett fåtal förmåner som grundas på andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige, t.ex. tjänstgöring inom Försvarsmakten. Bosättning och arbete är således de grundläggande villkoren som avgör om en person är försäkrad i Sverige. Frågan om en person är försäkrad och omfattas av det svenska socialförsäkringsskyddet utreds när rätten till en socialförsäkringsförmån prövas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. För att ha rätt till en socialförsäkringsförmån behöver även de speciella förmånsvillkoren som gäller för respektive förmån vara uppfyllda.

Enligt socialförsäkringens bosättningsbegrepp ska en person anses bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här

i landet. Vid bedömningen ska begreppet bosatt i största möjliga utsträckning användas i dess betydelse enligt normalt språkbruk och återspegla de faktiska förhållandena (prop. 1998/99:119 s. 89). Vidare ska en person som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år anses vara bosatt i landet. Bedömningen av om det kan antas att en person kommer att vistas här i landet under mer än ett år ska bygga på en prognos över den enskildes vistelsetid här och göras på grundval av hans eller hennes personliga förhållanden (prop. 1998/99:119 s. 90 och 91). Det är således fråga om en helhetsbedömning där flera olika faktorer kan ha betydelse, såsom sysselsättning i Sverige samt familje- och bostadsförhållanden. En person som behöver ha ett uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige ska dessutom ha ett sådant tillstånd för att kunna få bosättningsbaserade förmåner.

Bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen har likheter med bosättningsbegreppet inom folkbokföringen, men de skiljer sig delvis åt, bland annat i fråga om tidsgränsen för hur länge en person som kommer till Sverige ska antas komma att vistas här för att anses bosatt här i landet. Att en person är folkbokförd kan vara vägledande vid bedömningen av egentlig hemvist enligt socialförsäkringsbalken, men är inte avgörande på så sätt att folkbokföring i sig utgör ett villkor.

En person som arbetar i Sverige är försäkrad för arbetsbaserade förmåner. För arbetstagare gäller den arbetsbaserade försäkringen från och med den första dagen av anställningstiden och för andra, exempelvis näringsidkare, från och med den dag då arbetet påbörjas. Enligt socialförsäkringsbalken ska en person som behöver ha ett arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige eller ett uppehållstillstånd med motsvarande verkan dessutom ha ett sådant tillstånd för att ha rätt till arbetsbaserade förmåner.

Möjligheten att få tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i vissa gränsöverskridande situationer regleras förutom i socialförsäkringsbalken också i EU-rätten och i olika avtal om social trygghet som Sverige har ingått med andra länder. När det gäller EU-rätten handlar det bland annat om regelverken om samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem, framför allt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Det finns även förordningar och direktiv som omfattar vissa grupper av tredjelandsmedborgare

och som ger dem rätt till likabehandling gentemot medborgare i en EU-medlemsstat i vissa situationer och rätt till vissa delar av socialförsäkringen.

*Kvalificeringen till ekonomiskt bistånd för personer
som kommer till Sverige*

Ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är välfärds-systemets yttersta skyddsnät och ska träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till ekonomiskt bistånd. Biståndet prövas av socialtjänsten i respektive kommun och består av två delar: bistånd till försörjning (försörjningsstöd) och stöd till livsföringen i övrigt. Försörjningsstöd ska täcka den löpande försörjningen och avser skäligena kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien, dagstidning, telefon, boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. I livsföringen i övrigt ingår andra nödvändiga utgifter vid sidan av försörjningen, som exempelvis kostnader för barnomsorg, läkarvård, medicin och tandvård.

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Alla har möjlighet att ansöka om bistånd i den kommun där de vistas och få sin ansökan avgjord genom ett formellt beslut. Personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har dock inte rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär eller bistånd för bostadskostnader. Om en ansökan om bistånd berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas vid bedömningen.

Innan en individ har rätt till ekonomiskt bistånd ska han eller hon använda sina ekonomiska tillgångar samt söka andra former av bidrag eller ersättningar, t.ex. bostadsbidrag eller arbetslöshetsersättning. Om en individ inte kan försörja sig men kan arbeta ställer socialtjänsten krav om att individen ska stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket inkluderar att vara inskriven vid Arbetsförmedlingen och delta i insatser, delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, en så

kallad språkplikt, och praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som socialnämnden anvisat.

Antalet biståndsmottagare under 2021 uppgick till drygt 340 000. Drygt 40 procent av hushållen erhöll bistånd i tio månader eller mer under detta år, så kallat långvarigt bistånd. Ungefär 60 procent av dessa utgjordes av hushåll där någon av de sökande alternativt medsökande var utrikes född. Långvarigt bistånd i gruppen gifta par/sammanboende hushåll utbetalades i 90 procent av fallen till utrikes födda personer. Arbetslöshet var den vanligast förekommande orsaken till långvarigt bistånd och drygt hälften av alla biståndsmottagare var arbetslösa. Därefter var sociala skäl och sjukdom de vanligaste försörjningshindren. En stor andel av biståndsmottagarna hade inte rätt till ersättning från andra trygghetssystem och behövde därför vända sig till socialtjänsten för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

*Kvalificeringen till socialförsäkringsförmånerna
och ekonomiskt bistånd behöver ses över*

Samarbetspartierna uttrycker i Tidöavtalet, som är en överenskomst mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, sin vilja att genomföra åtgärder för att minska sådana tilldragningsfaktorer som kan knytas till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd.

Den bosättningsbaserade socialförsäkringen innebär att personer som kommer till Sverige och som kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år, redan vid ankomsten kan anses bosatta här. Därigenom kan de få tillgång till vissa förmåner i samma utsträckning som personer som redan bor här i landet sedan lång tid tillbaka, förutsatt att de har ett uppehållstillstånd. Regeringen anser att nuvarande villkor för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen är alltför generösa och riskerar att urholka legitimiteten i socialförsäkringssystemet, varför de bör begränsas.

Det kan även antas att ett generellt och generöst socialförsäkringssystem som det svenska kan utgöra en tilldragningsfaktor. Vidare riskerar nuvarande försäkringsvillkor att inte utgöra tillräckliga incitament för personer som kommer till Sverige som nyanlända eller icke-medborgare som redan bor i Sverige att skapa sig en egen försörjning, vilket i förlängningen riskerar att leda till bidragsberoende och utanförskap. Detsamma gäller det ekonomiska biståndet. Det finns

därför behov av att se över reglerna för kvalificering till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och det ekonomiska biståndet. Kommittén ska även överväga om det finns behov av att ändra reglerna för kvalificering till de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna, där försäkringen i dag gäller från och med den första dagen av anställningstiden, för att till exempel minska risken för fusk och missbruk. Syftet med översynen är dels att minska risken för att socialförsäkringssystemet och ekonomiskt bistånd kan fungera som tilldragningsfaktorer, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete. En förändrad kvalificering är angeläget för att stärka incitamenten till arbete och egen försörjning.

Utgångspunkten för analysen när det gäller socialförsäkringen ska vara att kvalificeringen till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Möjligheten till kvalificering ska ske i takt med att man arbetar, betalar skatt och har permanent och laglig bosättning i Sverige. Även medborgarskap i Sverige eller i annan EU/EES-stat som grund för kvalificering till socialförsäkringen ska utredas. Kommittén ska även ta ställning till om det finns ytterligare villkor som kan vara aktuella för kvalificering till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, det kan exempelvis handla om godkänt deltagande i kurser i svenska språket och samhällsorientering. Kommittén ska när det gäller möjligheten till kvalificering genom arbete ta ställning till hur kvalificeringen ska ske utifrån omfattning på arbetet och anställningstid. Även förutsättningarna för att vikta kvalificeringsvillkoret permanent och laglig bosättning utifrån bosättningstid ska analyseras. Kommittén ska också bedöma hur olika kvalificeringsvillkor bör förhålla sig till varandra, exempelvis om arbete under en längre tid bör kunna likställas med permanent bosättning samt om olika villkor bör gälla för olika förmåner eftersom de avser olika målgrupper, t.ex. förmåner till föräldrar och barn, förmåner vid funktionshinder och förmåner relaterade till kostnader för bostad.

Utgångspunkten för analysen när det gäller ekonomiskt bistånd ska vara att kvalificering till ekonomiskt bistånd sker automatiskt för de som blir medborgare. Därutöver kan kvalificering till ekonomiskt bistånd baseras på eget arbete och permanent och laglig bosättning i Sverige. Arbete inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska pro-

grammet särskilt anställningsstöd ska dock inte vara kvalificerande. Om en sådan form av kvalificering inte är förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden ska utgångspunkten vara att kvalificering till ekonomiskt bistånd ska kunna ske genom t.ex. aktivt deltagande i aktiviteter. Vidare ska kommittén analysera vilka effekter en kvalificering till ekonomiskt bistånd, som är det yttersta skydds nätet, kan få vad gäller det bistånd som kommunerna kan bevilja vid akuta nödsituationer, så kallat nödbistånd. Kommittén ska också bedöma hur olika kvalificeringsvillkor bör förhålla sig till varandra.

Vad gäller kvalificeringen till såväl socialförsäkringsförmåner som till ekonomiskt bistånd ska samtliga överväganden och ställnings-taganden baseras på en grundlig analys av vad som är förenligt med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden. Kommittén ska även beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft.

Kommittén ska därför

- analysera och ta ställning till på vilket sätt en person som kommer till Sverige som nyanländ ska kvalificera sig till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna föräldrapenning (på lägstanivå och grundnivå), barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garanti-ersättning, bostadstillägg, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning,
- analysera och ta ställning till på vilket sätt icke-medborgare som redan bor i Sverige genom övergångsbestämmelser, med en skälig tidsfrist att nå upp till kriterierna och med hänsyn till individens redan uppnådda etablering och möjlighet till integrering i Sverige, ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd,
- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, övriga bosättningsbaserade, men också arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner bör bli föremål för successiv kvalificering, och
- analysera och ta ställning till på vilket sätt ekonomiskt bistånd ska vara föremål för successiv kvalificering.

En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd

Utifrån analysen av möjligheten till kvalificering ska en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd tas fram. Modellen ska bidra till att minska tilldragningsfaktorer som kan knytas till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd samt öka incitamenten för arbete. Utgångspunkten är att modellen vid ikraftträdandet ska gälla för personer som kommer till landet efter en tidpunkt som kommittén bedömer som lämplig och som minimerar risken för att kortsiktiga så kallade tilldragningsfaktorer uppstår. Kommittén ska ta fram förslag på övergångsbestämmelser för icke-medborgare redan bosatta i Sverige genom att bland annat föreslå en tidsfrist under vilken de personer som berörs ges skäliga förutsättningar att nå upp till kriterierna som gäller för kvalificering till olika delar av socialförsäkringssystemet och ekonomiskt bistånd. Övergångsbestämmelserna ska också ta hänsyn till individens nuvarande etablering och möjlighet till integrering. Kommittén ska utifrån detta lämna nödvändiga författningsförslag (se t.ex. NJA 2020 s. 285). Modellen ska vara rättssäker och förutsebar samt ha hög legitimitet och vara förenlig med förvaltningsrättsliga principer. Vid översynen ska kommittén därmed beakta att gynnande förvaltningsbeslut som huvudregel inte får ändras till den enskildes nackdel (se 37 § förvaltningslagen). Huvudregeln är dock försedd med ett antal undantag, se t.ex. 37 § andra stycket förvaltningslagen. Huvudregeln har inte heller ansetts utgöra något hinder mot att gynnande beslut upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt är behäftad med någon grundläggande brist (se RÅ 1999 ref. 76). Modellen ska vidare även vara förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden. Modellen ska dock inte vara mer generös än vad som krävs. Vid framtagandet av modellen ska kommittén exempelvis beakta skyddsgrundsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att be-tecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det

beviljade skyddet, omarbetning). Vidare ska modellen vara möjlig att tillämpa och administrera på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Vid framtagandet av en ny modell för kvalificering ska effekter av modellen för nyanlända som kommer till Sverige, för icke-medborgare redan bosatta i Sverige inom ramen för föreslagna övergångsbestämmelser samt för andra ersättningssystem som kan vara aktuella för nyanlända personer, såsom exempelvis etableringsersättningen, analyseras och redogöras för. I detta ingår även att analysera hur en ny modell för kvalificering påverkar in- och utträde ur olika ersättningssystem.

Avsikten med den nya modellen är inte att begränsa möjligheterna för medborgare i andra EU-länder, EES-länder, Schweiz eller nordiska länder att få svenska socialförsäkringsförmåner i situationer där samordning ska ske enligt EU-rätten eller den nordiska konventionen om social trygghet. Den fria rörligheten ska beaktas.

Kommittén ska därför

- föreslå en ny modell för successiv kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och för kvalificering till ekonomiskt bistånd som är förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden,
- analysera hur förslaget till ny modell förhåller sig till andra befintliga regelverk som kan vara aktuella för nyanlända som kommer till Sverige och för icke-medborgare redan bosatta i Sverige inom ramen för föreslagna övergångsbestämmelser, exempelvis etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av modellen ska beskrivas. För att identifiera goda exempel, framför allt från andra EU-länder men även från länder utanför EU, ska kommittén göra en internationell jämförelse.

Uppdraget att föreslå ett avskaffande eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, en begränsning av rätten till ekonomiskt bistånd för nyanlända som får etableringsersättning

För nyanlända som deltar i etableringsinsatser inom Arbetsförmedlingens etableringsprogram lämnas etableringsersättning. Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet.

Etableringsersättningen är en skattefri ersättning som samordnas med andra ersättningar. Ersättningen är individuell och påverkas inte av hushållets storlek eller inkomster från andra i hushållet.

För det fall etableringsersättningen inte räcker till kan deltagare i etableringsprogrammet beviljas kompletterande ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen hos kommunens socialtjänst. Förekomsten av kompletterande ekonomiskt bistånd hos personer med etableringsersättning har ökat över tid. Etableringsersättningen har varit oförändrad sedan den infördes år 2010, till skillnad från riksnormen för försörjningsstöd inom det ekonomiska biståndet som årligen räknas upp. Ekonomiskt bistånd är hushållsbaserat och minskas i normalfallet proportionerligt med hushållets tillkommande inkomster. Möjligheten att få kompletterande ekonomiskt bistånd samtidigt som en person får etableringsersättning kan leda till svaga ekonomiska incitament för vissa personer att börja arbeta eller utöka sin arbetstid. Svaga incitament att arbeta riskerar att leda till långa tider i arbetslöshet och utanförskap, varför möjligheten för nyanlända invandrare att få ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen parallellt med etableringsersättning bör ses över.

Kommittén ska därför

- analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända invandrare som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslagen ska vara förenliga med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Konsekvenser för andra befintliga regelverk och ersättningssystem av kommitténs förslag ska beräknas och redovisas. Även konsekvenser för enskilda och civilsamhället ska beskrivas, särskilt konsekvenser för enskildas ekonomiska och sociala situation såväl på kort som på lång sikt. Kommittén ska särskilt redovisa hur förslagen kan påverka den enskildes incitament och förutsättningar att delta i etableringsinsatser.

Konsekvenser för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens administration och möjlighet till effektiv kontroll ska redovisas. Även möjliga risker förenade med olika kvalificeringsvillkor, som exempelvis risken för falska eller oriktiga anställningsavtal, ska beskrivas. Vidare ska kommittén redovisa kostnader för kommunerna utifrån hur många hushåll som kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd med de föreslagna förändringarna. Kommittén ska särskilt beskriva konsekvenser för den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver för nyanlända inom etableringsprogrammet liksom för utrikes födda personers etablering på arbetsmarknaden i stort. Samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen, såsom ökade eller minskade kostnader för det allmänna, ska bedömas. Om förslag lämnas som innebär kostnader för det allmänna ska dessa åtföljas av finansieringsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska kommittén samverka med berörda myndigheter och andra för sammanhanget relevanta aktörer. Kommittén ska beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget och samverka med pågående utredningar som berörs av förslagen, bland annat Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16), uppdraget att utreda aktivitetsplikt (S 2022:E) och Utredningen om en målstyrd integrationspolitik (Ju 2022:05).

Frågan om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd har kopplingar till flera andra delar i Tidöavtalet, varför kommittén

vid genomförandet av uppdraget löpande och vid några givna tidpunkter ska hålla Regeringskansliet informerat om hur arbetet fortskrider. Kommittén ska också hålla sig informerad om och ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2024.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:71

Tilläggsdirektiv till Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd (S 2023:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juli 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 kommittédirektiv om en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare (dir. 2023:149). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 september 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2025.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och
verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan
myndigheter – några anslutande
frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för
viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. S.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

- Säkrare tivoli. [40]

- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

- Tryggare idrottsarrangemang. [46]

- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

- Ökad insyn i politiska processer. [52]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

- Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

- Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och

infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan
– och andra åtgärder för trygghet
i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s
avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.
[32]

En ny nationell myndighet
för viltförvaltning. [50]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]