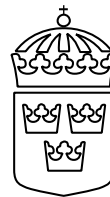


# Regeringens proposition

## 2025/26:136



### Kvalificering till socialförsäkringen

Prop.  
2025/26:136

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 februari 2026

*Ulf Kristersson*

*Camilla Waltersson Grönvall*  
(Socialdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Det behövs en bidragsreform för att bryta bidragsberoendet och minska utanförskapet. En förutsättning för ett välfungerande generellt och generöst välfärdssystem är att det finns starka drivkrafter för personer som bosätter sig i Sverige att snabbt komma i arbete och få en egen försörjning. Därigenom motverkas utanförskap. Vidare finns det skäl att begränsa tillgången till vissa bosättningsbaserade förmåner för att motverka att förmånerna utgör s.k. tilldragningsfaktorer för migranter.

I propositionen föreslås därför att det införs ett krav på laglig vistelse för att anses som bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken och därmed försäkrad för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Vidare föreslås ett krav på kvalificering till vissa bosättningsbaserade förmåner, som kan uppfyllas genom bosättning i Sverige under en tid om fem år inom en ramtid om femton år, eller genom bosättning i Sverige i kombination med inkomster av förvärvsarbete som uppgår till en viss nivå över en viss tid. Det föreslås vidare ett undantag från kravet på kvalificering om det finns synnerliga skäl.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	4
2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken .....	5
3	Ärendet och dess beredning .....	8
4	Ett hållbart trygghetssystem bygger på arbete .....	8
5	Kvalificering till socialförsäkringen .....	9
5.1	Ett krav på kvalificering bör införas för vissa förmåner .....	9
5.2	Laglig vistelse .....	16
5.3	Villkor om bosättningstid .....	25
5.4	Kvalificering genom inkomst .....	44
5.4.1	Inkomstvillkor .....	44
5.4.2	Inkomster av förvärvsarbete .....	51
5.5	Synnerliga skäl för undantag från kvalificering .....	56
5.6	Personuppgiftsbehandling och sekretess .....	59
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	62
7	Konsekvenser .....	64
7.1	Ekonomiska konsekvenser .....	64
7.1.1	Konsekvenser för statens budget .....	64
7.1.2	Konsekvenser för enskilda .....	66
7.1.3	Konsekvenser för kommunerna .....	68
7.1.4	Konsekvenser för jämställdheten .....	69
7.2	Konsekvenser för arbetsutbudet .....	71
7.3	Konsekvenser för invandring, demografi och integration .....	72
7.4	Konsekvenser för brottsligheten och felaktiga utbetalningar .....	73
7.4.1	Arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet .....	73
7.4.2	Folkbokföring och välfärdsbrottslighet .....	74
7.4.3	Konsekvenser för brottsligheten .....	75
7.5	Konsekvenser för statliga myndigheter .....	76
7.5.1	Konsekvenser för Försäkringskassan .....	76
7.5.2	Konsekvenser för Pensionsmyndigheten .....	77
7.5.3	Konsekvenser för Skatteverket .....	77
7.5.4	Konsekvenser för Arbetsförmedlingen .....	77
7.5.5	Konsekvenser för Migrationsverket .....	78
7.5.6	Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna .....	78
7.5.7	Konsekvenser för berörda myndigheter inom rättsväsendet .....	78
7.6	Konsekvenser för barn .....	79
7.7	Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning .....	80
7.8	Konsekvenser för äldre .....	80
7.9	Konsekvenser för företag och företagare .....	80

7.10	Konsekvenser för den personliga integriteten .....	81	Prop. 2025/26:136
7.11	Konsekvenser för unionsåtaganden och andra internationella åtaganden.....	81	
8	Författningskommentar.....	82	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (2025:53).....	90	
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	92	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	97	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 februari 2026 .....		98	

## Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

## 2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Prop. 2025/26:136

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

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

*dels* att det ska införas åtta nya paragrafer, 5 kap. 11 a–11 g och 19 §§, och närmast före 5 kap. 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 1 §<sup>1</sup>

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 §§,
- förmåner vid utlandsvistelse i 13–16 §§, och
- speciella försäkringssituationer i 17 och 18 §§.

- socialförsäkringsskyddet i samband med inflyttning till Sverige i 11–12 §§,
- 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 eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet.

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*.

#### Kvalificering för vissa bosättningsbaserade förmåner

##### 11 a §

*De bosättningsbaserade förmåner som anges i 11 g § får lämnas till en person som bosätter sig i Sverige endast om han eller hon uppfyller ett krav på kvalificering genom att*

*1. ha varit bosatt i Sverige under fem år (villkor om bosättningstid), eller*

*2. ha en viss inkomst av förvärvsarbete (villkor om inkomst).*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2019:646.

*11 b §*

*Villkoret om bosättningstid enligt 11 a § ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från och med den dag som ansökan om förmån gäller.*

*11 c §*

*Villkoret om inkomst enligt 11 a § är uppfyllt om inkomsten minst uppgår till*

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

*2. 0,25 inkomstbasbelopp per månad under minst 12 av de senaste 24 månaderna.*

*11 d §*

*För att bedöma om inkomstvillkoret enligt 11 a och 11 c §§ är uppfyllt för den som har inkomst av näringsverksamhet ska någon av följande inkomster användas:*

*1. den inkomst av förvärsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt, dividerad med inkomstbasbeloppet för året som beslutet avser, eller*

*2. den genomsnittliga årsinkomsten av förvärsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som beslutet i 1 avser, dividerade med inkomstbasbeloppet för respektive år som besluten avser.*

*Storleken på inkomsten av förvärsarbete 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.*

*11 e §*

*Med inkomst enligt 11 c § avses sådana ersättningar som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för och sådana inkomster som en fysisk person är*

skyldig att betala egenavgifter för socialavgiftslagen Prop. 2025/26:136  
enligt (2000:980).

*11 f §*

*Inkomster av förvärvsarbete ska hänföras till den månad då de betalas ut.*

*11 g §*

*Kravet på kvalificering i 11 a § gäller för följande bosättningsbaserade förmåner:*

*1. föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå, 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 garanti-ersättning, enligt 33 och 35–37 kap.,*

*5. merkostnadsersättning, enligt 50 kap.,*

*6. äldreförsörjningsstöd, enligt 74 kap.,*

*7. bostadsbidrag, enligt 95–98 kap., och*

*8. bostadstillägg, enligt 100–103 kap.*

*19 §*

*Om det finns synnerliga skäl får en förmån som anges i 11 g § lämnas trots att den försäkrade inte uppfyller kravet på kvalificering som anges i 11 a §.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
  2. Äldre bestämmelser gäller för personer som bosatt sig i Sverige före ikraftträdandet.
  3. För prövning av bosättningsperioder som hänför sig till tiden före ikraftträdandet gäller 5 kap. 2 § i den äldre lydelsen.

### 3 Ärendet och dess beredning

I utskottsbetänkandet Statens budget 2022 – Rambeslutet anförde finansutskottet bl.a. att arbetet med en stor bidragsreform bör inledas (bet. 2021/22:FiU1 s. 70). Utskottets förslag om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken innebar att resurser skulle avsättas till Regeringskansliet för att en bidragsutredning skulle komma på plats snarast möjligt. En av frågorna som bidragsutredningen enligt utskottet skulle kunna överväga var kvalificering till svenska transfereringssystem för den som är nyanländ i Sverige. Riksdagen godkände de riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som utskottet föreslog (rskr. 2021/22:46).

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 att ge en kommitté i uppdrag att föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd (dir. 2023:149). I uppdraget ingick 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 överlämnade i april 2025 betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53). I betänkandet föreslås bl.a. en kvalificeringsmodell för vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och för ekonomiskt bistånd som grundar sig i bosättningsstid respektive medborgarskap. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Socialdepartementet (S2025/00911).

Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 angett att den för närvarande inte avser att gå vidare med förslaget vad gäller kvalificering till ekonomiskt bistånd. I samma proposition har regeringen angett att den inte heller avser att gå vidare med de övergångsbestämmelser som kommittén föreslog som omfattade redan här i landet bosatta personer. Vad beträffar kvalificering och förmånen assistansersättning har regeringen aviserat att den avser utreda frågan vidare i syfte att assistansen ska begränsas för vissa personer som kommer till Sverige.

I denna proposition behandlas de lagförslag som lämnas i betänkandet som avser krav på laglig vistelse för att vara försäkrad för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, kvalificering till vissa sådana förmåner samt undantag från kvalificering vid synnerliga skäl.

### 4 Ett hållbart trygghetssystem bygger på arbete

Det behöver bli mer lönsamt att gå från bidrag till arbete och egen försörjning. Den som riskerar ett långvarigt bidragsberoende och liv i utanförskap måste mötas av samhällets stöd, men också av tydliga krav på att göra det som är nödvändigt för att komma i arbete och bli en del av



samhällsgemenskapen. Regeringen aviserade därför i budgetpropositionen för 2026 en omfattande bidragsreform som bl.a. inkluderar ett bidragstak för mottagare av försörjningsstöd, ett aktivitetskrav för försörjningsstödmottagare och en kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner. I denna proposition lämnas förslag om krav på laglig vistelse för att vara försäkrad för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och kvalificering till vissa sådana förmåner.

Den svenska välfärdsmodellen är i hög grad generell, vilket innebär att offentliga tjänster och transfereringar är utformade som sociala rättigheter som omfattar hela befolkningen i olika livssituationer, inte bara ekonomiskt utsatta grupper. Välfärdsmodellen bygger på att det finns ett samhällskontrakt som upprätthålls och efterlevs. Kontraktet innebär att varje medborgare bör bidra till samhället genom att utbilda sig och arbeta. I utbyte ansvarar det offentliga för att medborgarna ges vissa rättigheter, exempelvis tillgång till utbildning, omsorg och sjukvård samt försörjning för den som av olika skäl inte kan arbeta.

För att legitimiteten för det svenska välfärdssystemet ska upprätthållas, och för att välfärden ska kunna finansieras långsiktigt, behöver medborgarna ha tillit till systemet. Om medborgarna inte litar på att de resurser som de avstår från när de betalar skatter eller avgifter används på rätt sätt, eller att systemet inte upplevs som rättvist, kan viljan att bidra till det gemensamma minska. Mot denna bakgrund är det viktigt att bidrags- och ersättningssystemen är utformade på ett sådant sätt att det lönar sig ekonomiskt att arbeta.

## 5 Kvalificering till socialförsäkringen

### 5.1 Ett krav på kvalificering bör införas för vissa förmåner

#### **Regeringens bedömning**

Det bör införas ett krav på kvalificering till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

#### **Kommitténs bedömning**

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

#### **Remissinstanserna**

Ett antal remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget att det ska införas ett krav på kvalificering till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, däribland *Utbetalningsmyndigheten*, *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *Migrationsverket*, *Polismyndigheten*, *Skatteverket* och *Allmänna ombudet för socialförsäkringen*. *Svenskt Näringsliv*, som också tillstyrker, anser det motiverat att införa krav på

Prop. 2025/26:136 kvalificering för bosättningsbaserade förmåner för att värna förtroendet för och lojaliteten till socialförsäkringssystemet.

*Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), och Försäkringskassan* varken tillstyrker eller avstyrker förslaget uttryckligen men lämnar synpunkter.

Några remissinstanser anger att de inte har några synpunkter på förslaget, bl.a. *Allmänna ombudet för Skatteverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och Statens tjänstepensionsverk (SPV)*.

Många remissinstanser avstyrker förslaget om att införa ett krav på kvalificering till socialförsäkringen, bl.a. *Akavia, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Institutet för mänskliga rättigheter, Jämställdhetsmyndigheten, Karlstads kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Länsstyrelsen i Västernorrland, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Myndigheten för delaktighet (MFD), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Rädda barnen, Statskontoret, Sveriges stadsmissioner, Svenska Röda Korset och Röda Korsets Ungdomsförbund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Torsby kommun*.

Några remissinstanser, däribland Arbetsförmedlingen, Sveriges stadsmissioner och Torsby kommun anser att det inte finns tillräcklig grund för att anta att reformförslagen leder till att det avsedda syftet och de önskade effekterna om t.ex. ökade incitament för arbete och minskade tilldragnings effekter uppnås. ISF och Länsstyrelsen i Västernorrland anser att det är oklart om ett krav på kvalificering för bosättningsbaserade förmåner har någon påtaglig effekt på tilldragning av migranter och hur stor en sådan effekt i så fall skulle vara.

Arbetsförmedlingen, Karlstads kommun och Länsstyrelsen i Västra Götaland anför, tillsammans med några andra remissinstanser, att många som kommer att omfattas av kvalificeringskravet står långt ifrån arbetsmarknaden och är i behov av utbildning och stödjande instanser för att bli anställningsbara, inte minst kvinnor från tredjeländ. Statskontoret anser att regeringen bör överväga att komplettera kvalificeringsmodellen med stöd och insatser som bidrar till att stärka biståndsmottagares möjligheter att erbjudas och klara ett arbete. Flera remissinstanser, bl.a. Arbetsgivarverket och Göteborgs universitet, framhåller att förslaget riskerar att försämra Sveriges rekryteringsförmåga, både av arbetskraft i stort och av internationell kompetens till universitet och andra lärosäten. Torsby kommun framför att de har behov av inflyttning av nya invånare även från länder utanför EU/EES och att etablering på arbetsmarknaden kan fördröjas när tillgången till grundläggande trygghetssystem försvåras. Akavia anser att det, om förslaget ska genomföras, bör införas undantag från kvalificering för personer som beviljats uppehållstillstånd för arbete, EU-blåkort, forskarstudier eller forskning.

Samtliga svarande kommuner, SKR, MFD, TCO och Länsstyrelsen i Västernorrland, påpekar att en kvalificering till vissa bosättningsbaserade förmåner medför en övervältring av kostnader från staten till kommunerna.

Många remissinstanser, däribland *Barnombudsmannen, Institutet för mänskliga rättigheter, Länsstyrelsen i Västernorrland, Rädda barnen, Roks, Svenska Röda Korset och Röda Korsets Ungdomsförbund, samt*

flertalet kommuner, har synpunkter som rör förslaget påverkan på barn och dess förenlighet med barnkonventionen och andra internationella åtaganden.

Statskontoret och ESV understryker vikten av att tillämpningen av det nya kravet på kvalificering är möjligt att följa upp och att reformens effekter kan utvärderas.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Socialförsäkringen behöver utformas för långsiktig hållbarhet och integration*

Migrationen till Sverige är och har under en längre tid varit omfattande. Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd (hädanefter kommittén) redovisar i en forskningsöversikt i sitt betänkande (SOU 2025:53) att den sammantagna invandringen till Sverige, under perioden 2013–2023, uppgick till 1,3 miljoner personer, varav drygt 68 procent kom från ett land utanför EU/EES-området. 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. Andelen utrikes födda i Sverige har ökat från 11 procent år 2000 till 21 procent år 2023. Sverige tillhör därmed de europeiska länder med högst andel utrikes födda i befolkningen. Kommittén har vidare visat att det finns stöd för att den potentiella framtida invandringen till Sverige är stor. Enligt en analys av data från Gallup World Poll finns det 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. Att Sverige har tagit emot många invandrare talar också, enligt kommitténs översikt, för en fortsatt invandring då förekomsten av nationella nätverk och diasporor i ett destinationsland har uppvisat ett starkt och varaktigt samband med antalet asylsökande dit.

Den kvantitativa forskningen om migration har i stor utsträckning utgått från en modell baserad på så kallade push- och pullfaktorer. Människor lämnar länder på grund av omständigheter som krig, politisk förföljelse och ekonomisk ojämlikhet, s.k. push-faktorer, och söker sig till vissa destinationsländer utifrån att de t.ex. erbjuder goda ekonomiska och sociala villkor, s.k. pull-faktorer (tilldragningsfaktorer). Studier inom den ekonomiskt inriktade migrationsforskningen som kommittén tagit upp i sin forskningsöversikt tyder på att välfärdsstatens, faktiska eller uppfattade, generositet har en tilldragningsseffekt på migranter. Välfärdsstaten tycks också påverka sammansättningen av migranter på så sätt att generösa ersättningar attraherar personer med lägre utbildning och inkomster. Även existerande nätverk och diasporor fungerar som pull-faktorer, liksom sannolikheten att få skyddsstatus och uppehållstillstånd kan också fungera som pull-faktor. Sammanfattningsvis visar kommitténs översikt av forskningen om sociala förmånars tilldragningsseffekter att en generös socialförsäkring kan utgöra en tilldragningsfaktor för migranter.

Många som invandrat till Sverige, särskilt från länder utanför Europa, har en svag förankring på arbetsmarknaden och svårigheter att uppnå egen försörjning. Enligt kommittén visar både svensk och internationell forskning att högre ersättningsnivåer inom bl.a. socialförsäkringssystemen leder till att fler tar del av ersättningarna medan färre arbetar.

Det svenska sociala trygghetssystemet i form av socialförsäkringsförmåner bidrar till att skapa en jämnare fördelning av välbefindandet. I grunden bygger det på en försäkringslogik där den som är försäkrad också är med och finansierar systemet, på liknande sätt som i privata försäkringar. Konstruktionen vilar på den så kallade livscykelprincipen där individen förväntas bidra i möjligaste mån genom arbete och skattebetalningar under den yrkesverksamma delen av livet. Genom en omfördelning av resurser kan i gengäld ekonomiskt stöd lämnas i livssituationer som innebär särskilda behov, såsom sjukdom, föräldraskap eller ålderdom. En förutsättning för systemets långsiktiga bärkraft är att så många som möjligt i arbetsför ålder är delaktiga i arbetslivet. Därför är det viktigt att personer som bosätter sig i Sverige etablerar sig på arbetsmarknaden så snabbt som möjligt. Arbete är inte bara en förutsättning för egen försörjning, utan också en väg till integration, egenmakt och delaktighet i samhället.

#### *Bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner bör kopplas ännu tydligare till anknytning till Sverige*

När socialförsäkringen omstrukturerades i slutet av 1990-talet infördes en ny uppdelning av försäkringen i tre grenar, varav de bosättningsbaserade förmånerna utgjorde en. I förarbetena uttalades att det är lämpligt att hänvisa ersättningsanspråk för större kostnader och regelbundna bidrag för vissa utgifter till det land där individen är bosatt. Detta motiveras av att sådana ersättningar ofta finansieras med skattemedel och grundprincipen är att man beskattas främst i det land där man är bosatt (prop. 1998/99:119 s. 79). Det är således den faktiska anknytningen till Sverige genom bosättning i landet som avgör om en person är försäkrad för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. I förarbetena framhölls att bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen ska vara utformat så att det endast omfattar de situationer i vilka enskilda har sådan anknytning till Sverige att det motiverar tillhörighet till svensk socialförsäkring (prop. 1998/99:119 s. 88 och 89).

Gemensamt för de bosättningsbaserade förmånerna är att de är grundskydd, vilket innebär att även den som inte förvärvsarbetar eller har förvärvsarbetat omfattas av skyddet. Den som kommer till Sverige, och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år, kan redan vid ankomsten till Sverige anses bosatt här i socialförsäkringsbalkens mening. Därigenom har han eller hon omedelbar tillgång till flera av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna i samma utsträckning som den som har bott i Sverige sedan lång tid tillbaka. Villkoren för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen är således mycket generösa, även för personer som egentligen inte har någon anknytning till Sverige, eller som har en mycket begränsad anknytning hit.

Om allt fler omfattas av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, medan färre bidrar till systemets finansiering, riskerar

hållbarheten och legitimiteten i socialförsäkringssystemet att försvagas. För att upprätthålla den ekonomiska balansen och de grundläggande principerna i den svenska välfärdsmodellen bör enligt regeringens uppfattning rätten till vissa förmåner i högre grad vara kopplad till individens faktiska anknytning till Sverige genom laglig bosättning eller genom arbete. Därför finner regeringen skäl att göra ändringar i socialförsäkringsbalken som stärker kravet på anknytning till Sverige för tillgång till vissa förmåner. Regeringen vill även öka drivkrafterna till arbete och integration för personer som kommer till Sverige, vilket minskar risken för långvarigt bidragsberoende och utanförskap. Samtidigt minskar risken för att förmånerna fungerar som tilldragningsfaktorer för migranter.

Några remissinstanser, däribland *Arbetsförmedlingen*, *Sveriges stadsmissioner* och *ISF* anser att det inte finns tillräcklig grund för att anta att reformen leder till att det avsedda syftet och de önskade effekterna uppnås. ISF påpekar att det är oklart om ett krav på kvalificering för bosättningsbaserade förmåner har någon påtaglig effekt på tilldragning av migranter och hur stor en sådan effekt i så fall skulle vara.

Regeringen kan konstatera att migration är ett komplext forskningsområde och att välfärdssystemets betydelse för val av destinationsland samspelar med andra faktorer så som möjligheter att få arbete, skyddsstatus och uppehållstillstånd samt existerande nätverk och diasporor. Även om migrationens drivkrafter är invecklade finns det stöd i forskningen för att välfärdsstatens, faktiska eller uppfattade, generositet är en tilldragningsfaktor för vissa grupper av migranter. Det ska dessutom understrykas att de bosättningsbaserade förmånerna inte kräver någon tidigare intjänad arbetsinkomst utan endast förutsätter ett antagande om framtida bosättning. De torde därmed i än större utsträckning än de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna fungera som tilldragningsfaktorer för migranter som inte i första hand bosätter sig i Sverige för att arbeta. Regeringen delar, i likhet med IFAU, kommitténs bedömning att ett krav på kvalificering för vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner kommer att minska tilldragningskraften för potentiella migranter och stärka incitamenten för den som bosätter sig i Sverige att försörja sig genom arbete.

#### *Krav på kvalificering står inte i strid med barnkonventionen eller övriga internationella åtaganden*

Många remissinstanser däribland *Barnombudsmannen*, *Länsstyrelsen i Västernorrland*, *Rädda barnen*, *Roks*, *Svenska Röda Korset* och *Röda Korsets Ungdomsförbund* har synpunkter som rör förslagets påverkan på barn och förenlighet med barnkonventionen. *Institutet för mänskliga rättigheter* framför att förslagets förenlighet med de mänskliga rättigheterna inte är tillräckligt analyserat. Institutet påpekar att stater som anslutit sig till t.ex. FN:s konventioner om barns rättigheter, om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har ett krav på sig för att ständigt arbeta för att säkerställa, tillgodose och gradvis förbättra åtnjutandet av rättigheterna i konventionerna.

Många av remissinstanserna har lämnat synpunkterna utifrån kommitténs samlade förslag, vilket även omfattade ett krav på

Prop. 2025/26:136 kvalificering för ekonomiskt bistånd. Regeringen lämnar dock inte något förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd, se budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 10, s. 30). I perioder då en enskilds behov inte kan tillgodoses på annat sätt finns välfärdssystemens yttersta skyddsnät. Genom det ekonomiska biståndet ska den som befinner sig lagligt i Sverige tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Artikel 26 i barnkonventionen, om barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring, innebär inte något hinder mot att under vissa förutsättningar, genom lag, ställa upp krav för att utländska medborgare ska få samma tillgång till social trygghet som andra. En sådan begränsning av enskildas rättigheter får göras om det är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till legitima intressen och i linje med principen om barnets bästa i artikel 3 barnkonventionen. Regeringen bedömer att det är ett legitimt intresse att stärka kopplingen mellan socialförsäkringsskyddet och varaktig anknytning till Sverige genom bosättning så att systemets hållbarhet över tid säkerställs. Robusta välfärdssystem är avgörande för både vuxnas och barns trygghet, och minskar risken för att det framgent ska uppstå behov av nedskärningar. Ett krav på kvalificering stärker dessutom incitamenten för arbete, vilket är avgörande för att minska risken för långvarigt bidragsberoende. Arbete är den absolut säkraste och mest effektiva åtgärden för att förebygga fattigdom och skapa ekonomisk trygghet. Ett krav på kvalificering innebär inte att enskilda utesluts från de socialförsäkringsförmåner som omfattas av kravet, utan att det ställs ett krav på anknytning till Sverige genom bosättning under en viss bestämd tid innan förmånerna kan lämnas. Detta gäller lika för alla, oavsett medborgarskap eller nationalitet. Därför bedömer regeringen att förslaget är förenligt med barnkonventionen och andra internationella åtaganden, se vidare avsnitt 5.2 och avsnitt 5.3.

#### *Förutsättningar för arbete och utbildning stärks under bosättnings tiden*

Den målgrupp som, till följd av ett krav på kvalificering, får en fördröjd tillgång till vissa socialförsäkringsförmåner, återfinns i relativt stor utsträckning inom försörjningsstödet redan i dag jämfört med befolkningen i övrigt. Det rör sig om hushåll som, trots tillgång till förmåner som barnbidrag, bostadsbidrag eller omvårdnadsbidrag, är beroende av ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. När dessa socialförsäkringsförmåner uteblir under en längre tidsperiod än i dag kan det ekonomiska biståndet förväntas bli något högre för att täcka för detta. Flera remissinstanser, däribland samtliga svarande kommuner, SKR och TCO, har framfört att förslaget innebär en övervältring av kostnader från staten till kommunerna.

Av betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15) framgår att det ekonomiska biståndet, trots sitt syfte att endast vara tillfälligt, har kommit att fungera som långvarig försörjning för en allt större andel av biståndsmottagarna. Långvarigt mottagande av ekonomiskt bistånd är förknippat med en ökad risk för varaktigt bidragsberoende, vilket även medför negativa konsekvenser för barn i hushållet, i form av försämrad hälsa och ökad risk för att själva hamna i biståndsberoende i vuxen ålder. Regeringen har därför i lagråds-

remissen Reformerat försörjningsstöd – bidragstak och ökade möjligheter till arbete lämnat förslag om ett bidragstak som syftar till att skapa ökade drivkrafter till arbete för biståndsmottagare. Förslaget förväntas leda till förkortad tid med ekonomiskt bistånd och ökad sysselsättning, vilket även bidrar till att ett långsiktigt syfte, bland flera, med kvalificeringen till socialförsäkringen uppnås, dvs. att fler människor kommer i arbete. Det är samtidigt viktigt att människor som bosätter sig i Sverige, och som står långt ifrån arbetsmarknaden, får stöd och utbildning för att bli anställningsbara, vilket också framhålls av bl.a. Arbetsförmedlingen, Karlstads kommun, Länsstyrelsen i Västra Götaland och Sundsvalls kommun. I lagrådsremissen Aktivitetskrav för mottagare av försörjningsstöd föreslår regeringen att rätten till försörjningsstöd ska kombineras med ett aktivitetskrav. Enligt förslaget ska socialnämnden ansvara för att det finns aktiviteter som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning för personer som får försörjningsstöd. Det ska bl.a. röra sig om arbetsplatsförlagda aktiviteter och aktiviteter som syftar till att förbättra den enskildes språkliga eller andra förutsättningar att ta ett arbete eller påbörja en utbildning. Det är mycket angeläget att den som bosätter sig i Sverige möts av samhällets stöd, men också av tydliga krav på att göra det som är nödvändigt för att komma i arbete och bli en del av samhällsgemenskapen. Förslaget att socialnämnden ska ansvara för aktivitetskrav i försörjningsstöd innebär att kommunerna får nya uppgifter och utökade åtaganden. Därmed aktualiseras den kommunala finansieringsprincipen. Regeringen har därför, i budgetpropositionen för 2026, föreslagit att de generella bidragen till kommunerna ökas med 1 141 miljoner kronor för 2026 och beräknat att bidragen ökas med 2 282 miljoner kronor fr.o.m. 2027. Förslaget om ett krav på kvalificering för vissa socialförsäkringsförmåner innebär däremot inte att kommunerna får nya uppgifter eller utökade åtaganden, i stället härrör kostnadsförändringarna från förändringar i de statliga transfereringssystemen och den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras därmed inte enligt regeringens bedömning.

*Sveriges förmåga att attrahera arbetskraft och internationell kompetens bedöms vara fortsatt stark*

Det är viktigt för svensk ekonomi och välfärd att kvalificerad arbetskraft kommer till Sverige. Några remissinstanser framför att förslaget riskerar att försämra Sveriges rekryteringsförmåga, både av arbetskraft i stort och av internationell kompetens till universitet och andra lärosäten. *Torsby kommun* påtalar att de har behov av inflyttning, även från länder utanför EU/EES, medan *Akavia* föreslår ett undantag från kvalificeringen för vissa grupper, t.ex. för dem med EU-blåkort.

Regeringen bedömer att förslaget om ett krav på kvalificering för vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner inte i någon större utsträckning kommer att påverka Sveriges förmåga att attrahera arbetskraft och internationell kompetens till lärosäten. Dessa grupper söker sig till Sverige för arbete. Genom arbete har de ett starkt försäkringsskydd för de arbetsbaserade förmånerna såsom sjukpenning, graviditetspenning, inkomstrelaterad föräldrapenning, arbetsskadeersättning m.fl. Förslagen i denna proposition innebär ingen begränsning av försäkringsskyddet i

Prop. 2025/26:136 dessa delar. Regeringen verkar för bättre migrationsrättsliga regler för forskare och doktorander och arbetar aktivt med talangattraktion. Bland annat har regeringen nyligen avsatt medel för en strategisk rekrytering av framstående gästforskare från länder utanför Europa samt för ett nytt karriärstöd inriktat på biträdande lektorer där internationell erfarenhet och mobilitet premieras. När det gäller den fråga som Akavia lyfter om undantag från kvalificeringskravet för vissa grupper, vill regeringen understryka att syftet med villkoret är att stärka kopplingen mellan tillgången till socialförsäkringsförmåner och faktisk anknytning till Sverige genom bosättning och inkomster. Villkoret bör därför omfatta samtliga personer i gränsöverskridande situationer.

#### *Reformen bör följas upp och utvärderas*

Regeringen delar Statskontorets och ESV:s uppfattning att det är angeläget att skapa goda förutsättningar för uppföljning och utvärdering av ett nytt krav på kvalificering. Som ett första steg har regeringen gett IFAU i uppdrag att, i samråd med Konjunkturinstitutet och ISF, klarlägga förutsättningarna för uppföljning och utvärdering av hela bidragsreformen, inklusive förslagen i denna proposition, samt att lämna förslag på hur detta kan genomföras (se uppdrag i IFAU:s regleringsbrev för 2026).

#### *Tillgången till bosättningsbaserade förmåner bör begränsas*

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att kravet för att kvalificera sig till den svenska socialförsäkringen behöver höjas för personer som bosätter sig i Sverige. För regeringen är det viktigt att den som får tillgång till bosättningsbaserade förmåner har en stark anknytning till Sverige och, så långt som möjligt, bidrar till samhället genom att arbeta. Det bör därför införas ett krav på kvalificering till vissa bosättningsbaserade förmåner som kan uppfyllas antingen genom en längre tids bosättning här i landet eller genom bosättning i kombination med arbete som har en viss varaktighet och ger vissa inkomster. Vidare bedömer regeringen att endast den som vistas lagligen i Sverige bör kunna omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen.

## 5.2 Laglig vistelse

### **Regeringens förslag**

För att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen enligt socialförsäkringsbalken ska en person vistas i Sverige lagligen.

### **Kommitténs förslag**

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

### **Remissinstanserna**

*Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, Allmänna ombudet för socialförsäkringen, Västerviks kommun, Malmö kommun, Tjänstemännens*



*centralorganisation (TCO)* och *Pensionärernas riksorganisation (PRO)* är några av de remissinstanser som är positiva till att det införs ett krav om laglig vistelse i socialförsäkringsbalken. ISF efterfrågar dock ett förtydligande av begreppet laglig vistelse. Västerviks kommun framför att Migrationsverkets beslut om en individs rätt att få invandra och bosätta sig i Sverige bör vara det som avgör om man är lagligt i Sverige. Malmö kommun framhåller att det behöver vara enkelt för berörda myndigheter att hämta kompletta uppgifter som styrker vilken period en enskild har varit lagligt bosatt i Sverige.

Ett antal remissinstanser är negativa till att det införs ett krav om laglig vistelse i socialförsäkringsbalken. *Försäkringskassan* motsätter sig att laglig vistelse ska vara ett krav för att anses bosatt i socialförsäkringsbalkens mening och menar till skillnad från kommittén att det inte är så bosättningsbegreppet tillämpas idag. Förslaget innebär enligt *Försäkringskassan* en ökad administrativ börda för myndigheten samtidigt som det är oklart vilka krav som ställs på utredningen av om laglig vistelse föreligger. Myndigheten påpekar vidare att begreppet laglig vistelse inte är definierat samt att det saknas en analys kring behovet av eventuella följdändringar i socialförsäkringsbalken. *Barnombudsmannen* saknar en tydlig prövning av barnets bästa och en bedömning av om förslaget är förenligt med barns rättigheter enligt barnkonventionen. *Sveriges stadsmissioner* anser att förslaget inte är tillräckligt utrett och att det därför kan finnas oförutsägbara konsekvenser. *Rädda barnen, Svenska Röda Korset och Röda Korsets Ungdomsförbund* anser att förslaget inte är förenligt med barnkonventionen och andra internationella åtaganden. Därutöver menar Svenska Röda Korset och Röda Korsets Ungdomsförbund att förslaget kan tvinga fler människor längre ut i marginalen och in i det s.k. skuggsamhället samt att människor i högre grad kommer att vända sig till civilsamhället.

## Skälen för regeringens förslag

### *Bosättningsbegreppet enligt socialförsäkringsbalken*

Bosättning i Sverige krävs för att en person ska vara försäkrad för de bosättningsbaserade förmånerna, enligt 4 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken, SFB. En person anses enligt huvudregeln vara bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet, 5 kap. 2 § SFB. I förarbetena anges bl.a. följande om bedömningen av bosättning. Vid bedömningen ska begreppet bosatt i största möjliga utsträckning användas i dess betydelse enligt normalt språkbruk och 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).

För att anses vara bosatt i Sverige krävs vidare att den som kommer till Sverige kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år, 5 kap. 3 § SFB. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det. Bedömningen av om det kan antas att en person kommer att vistas här i landet

Prop. 2025/26:136 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. I förarbetena uttalas att endast den som har rätt att vistas i Sverige rimligen bör anses vara bosatt här och att om det i ett enskilt fall krävs uppehållstillstånd för att ha rätt att vistas i Sverige bör ett sådant tillstånd ha beviljats om den enskilde ska omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen (prop. 1998/99:119 s. 99). Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade dock 2024 att kravet på att endast den som har rätt att vistas i Sverige bör anses vara bosatt här inte kommer till uttryck i lagtexten. I en dom som rörde ett barn som fötts i Sverige, och som behövde uppehållstillstånd för att få vistas här, slog domstolen fast att det inte finns något krav på att en person ska ha uppehållstillstånd för att anses som bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken (HFD 2024 ref. 17, se också HFD 2014 not. 20 angående uppehållsrätt).

#### *Ett krav på laglig vistelse införs i socialförsäkringsbalken*

Enligt regeringen bör inte socialförsäkringsförmåner lämnas till personer som saknar laglig rätt att vistas i Sverige. Det bör därför framgå i lagtext att en person, för att anses som bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken och därmed försäkrad för bosättningsbaserade förmåner, ska ha sin egentliga hemvist i Sverige och vistas här lagligen. I annat fall kan en person som saknar rätt att vistas i Sverige, men som vid en samlad bedömning av övriga omständigheter kring levnadsförhållandena anses uppfylla kravet på bosättning och därigenom vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner. Det finns inget alternativ till ett generellt krav om laglig vistelse som på ett effektivt sätt utesluter personer utan laglig rätt att vistas i Sverige från möjligheten att få bosättningsbaserade förmåner. Regeringen bedömer att kravet om laglig vistelse, inklusive de konsekvenser det får om en person inte har sådan laglig vistelse är proportionerligt. Ett införande av ett sådant krav syftar till att stärka kopplingen mellan försäkringsskyddet och en persons anknytning till Sverige. Det är enligt regeringens bedömning inte rimligt att personer som saknar laglig grund att vistas i landet kan uppbära olika förmåner. Ett införande av krav på laglig vistelse i 5 kap. 2 § SFB får dock konsekvenser för tillämpningen av 5 kap. 3 § SFB. Den senare bestämmelsen kan ses som en hjälpregel för personer som kommer till eller lämnar Sverige för att avgöra om de kan anses som bosatta här. Kravet i 5 kap. 2 § SFB på att vistelsen ska vara laglig, vilket är en del av den generella definitionen för begreppet bosättning i socialförsäkringsbalken, får därmed även anses gälla vid bedömningen av om en person som flyttar till Sverige ska anses bosatt här.

#### *Laglig vistelse*

Inom svensk rätt används flera olika bosättnings- och vistelsebegrepp. Innebörden av begreppen varierar inom områden som folkbokföring, socialtjänst, skatterätt och migrationsrätt. Det bör därför tydliggöras vad som avses med laglig vistelse när ett sådant krav införs i socialförsäkrings-

balken. Kommittén anger att det är migrationsrättens begrepp som avses i dess förslag och att detta har tillämpats under lång tid som en del av bedömningen av om en person har egentlig hemvist i Sverige enligt 5 kap. 2 § SFB (SOU 2025:53 s. 155). Regeringen anser att innebörden av att vistas i Sverige lagligen enligt socialförsäkringsbalken bör, i likhet med hur kommittén har resonerat, knytas till migrationsrätten.

För den som är svensk medborgare är kravet på laglig vistelse alltid uppfyllt. Det svenska medborgarskapet regleras i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, förkortad medborgarskapslagen. Där anges att det svenska medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. För personer som inte är svenska medborgare gäller som huvudregel att de måste ha uppehållstillstånd för att få vistas och bosätta sig i Sverige. Enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, är uppehållstillstånd ett tillstånd att få vistas i Sverige under en viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). En utlännings som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § UtL. Utlänningar som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, utlänningar som har uppehållsrätt och utlänningar som har visering, dvs. bevis om rätt att besöka Sverige, för längre tid än tre månader är dock undantagna kravet på uppehållstillstånd, 2 kap. 8 b § UtL. Det finns flera grunder för uppehållstillstånd, bl.a. behov av internationellt skydd, arbete och tillfälligt skydd vid en massiv tillströmning av fördrivna personer.

#### *Definition av laglig vistelse*

Ett antal remissinstanser har påtalat att det saknas en definition av begreppet laglig vistelse respektive efterfrågat ett förtydligande av detta. Migrationsöverdomstolen har i ett avgörande som rörde 5 kap. 6 § UtL och närmare bedömningen av uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter vid beaktande av anpassning till Sverige genom lång vistelsetid uttalat följande om begreppet laglig vistelsetid. Som laglig vistelsetid räknas – förutom den tid en utlännings befinner sig i Sverige med stöd av visering, uppehållstillstånd, uppehållsrätt eller annars direkt med stöd av lag – den tid då utlänningsansökan är under prövning fram till den tidpunkt då ett slutligt beslut rörande ansökan har vunnit laga kraft och den lagstadgade tid som utlänningsansökan enligt huvudregeln har för att frivilligt lämna landet löpt ut (MIG 2007:15).

Praxis ger således en vägledning om vad som avses med att en person vistas lagligen i Sverige. Med detta sagt kan innebörden förändras över tid i takt med att svensk rätt och EU-rätten utvecklas. Grunden för laglig vistelse kan vara momentan och gälla endast för ett givet ögonblick, och samma person kan omfattas av olika grunder parallellt. Till exempel då en person både har uppehållsrätt och uppehållstillstånd. Regeringen anser därför att det inte bör införas en definition av laglig vistelse i socialförsäkringsbalken. Med laglig vistelse bör i stället avses att det vid var tid finns en laglig rätt för en person att vistas i Sverige. Eventuella ytterligare gränsdragningar som kan behöva göras får enligt regeringens mening överlämnas till rättstillämpningen.

För utlänningar som omfattas av EU-rätten finns under vissa förutsättningar en rätt enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, se artikel 20 och 21 EUF-fördraget. I rörlighetsdirektivet fastställs villkoren för detta, 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. Utöver unionsmedborgare omfattas, genom EES-avtalet, även medborgare i Island, Liechtenstein och Norge av direktivet. Även deras familjemedlemmar omfattas.

Enligt artikel 7 i direktivet har varje unionsmedborgare rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om denne är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten. Icke yrkesverksamma personer måste däremot ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen samt ha en heltäckande sjukförsäkring för att ha rätt att vistas i den medlemsstaten. I vissa situationer behåller unionsmedborgare som upphör att vara arbetstagare eller egenföretagare sin status för en viss tid därefter. Uppehållsrätten består så länge villkoren är uppfyllda. I särskilda fall då det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven på uppehållsrätt får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda, men denna kontroll får inte genomföras systematiskt, enligt artikel 14.

Rörlighetsdirektivet har införlivats i svensk rätt genom bl.a. 3 a kap. UtL och 3 kap. UtF. Uppehållsrätt definieras som en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige i mer än tre månader utan uppehållstillstånd, 1 kap. 3 b § och 3 a kap. 1 § UtL. Uppehållsrätten är formlös och kräver, till skillnad från uppehållstillstånd, inte något beslut från svensk myndighet. Rätten finns så länge villkoren för den består, 3 a kap. 5 § UtL, (se även 3 a kap. 5 a–d §§ UtL om möjligheten att behålla sin uppehållsrätt även om villkoren inte längre är uppfyllda).

Uppehållsrätt finns även för tredjelandsmedborgare, under förutsättning att tredjelandsmedborgaren är familjemedlem till en EU/EES-medborgare med uppehållsrätt och tredjelandsmedborgaren följer med eller i Sverige ansluter sig till EU/EES-medborgaren, 3 a kap. 2 § första stycket och 4 § UtL. För brittiska medborgare finns i vissa fall rätt att vistas i Sverige med uppehållsstatus enligt 3 b kap. UtL.

#### *Laglig vistelse i förhållande till EU-rätten*

Möjligheten att få tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i vissa gränsöverskridande situationer regleras i socialförsäkringsbalken och i EU-rätten.

EU-medlemsstater äger behörighet att utforma sina sociala trygghetsystem (dom av den 7 februari 1984 i mål C-238/82, Duphar m.fl., och av

den 17 juni 1997 i mål C-70/95, Sodemare m.fl.). I avsaknad av harmonisering får varje EU-medlemsstat själv bestämma dels villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett system för social trygghet (dom av den 24 april 1980 i mål C-110/79, Coonan, och av den 4 oktober 1991 i mål C-349/87, Paraschi), dels villkoren som ger rätt till förmåner (dom av den 30 januari 1997 i de förenade målen C-4/95 och C-5/95, Stöber och Piosa Pereira), dock med beaktande av EU-rätten. Här är det framför allt principen om likabehandling, förbudet mot diskriminering och rätten för unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig i EU som är av avgörande betydelse.

Vad gäller tredjelandsmedborgare har EU inom ramen för migrationspolitiken vidtagit ett antal åtgärder, bl.a. utfärdat ett antal direktiv, för att förenkla för tredjelandsmedborgare att arbeta i en EU-stat och för att minska skillnaderna i fråga om bl.a. sociala rättigheter mellan unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare som arbetar lagligen i en medlemsstat (se t.ex. 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 och 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 m.fl.). Direktiven innehåller bestämmelser om rätt till likabehandling, i varierande grad, avseende social trygghet, se även vidare i avsnitt 5.3 om vilken tillgång till socialförsäkringsförmåner som följer av direktiven.

Det finns redan idag EU-länder som har liknande krav på laglig vistelse för att enskilda ska omfattas av försäkringsskydd i likhet med vad regeringen här föreslår. Att ställa kravet i sig bedöms falla inom varje stats självbestämmande över vilka villkor som ska gälla för att få rätt till förmåner. Kravet utgör inte något generellt krav på uppehållsrätt för alla socialförsäkringsförmåner och inte heller ett lagstadgat krav på att EES-medborgare ska dokumentera sin rätt att vistas i Sverige, utan bör ses som ett villkor bland flera för att vara ansluten till den bosättningsbaserade försäkringen i Sverige.

Det föreslagna kravet är lika för alla på så sätt att laglig vistelse för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen fordras av alla som kommer till Sverige, såväl återvändande svenska medborgare som medborgare från tredje land. För det fall kravet ändå bedöms lättare för återvändande svenska medborgare att uppfylla än för medborgare i andra medlemsstater och därför skulle kunna anses indirekt diskriminerande, kan det enligt EU-domstolen ändå anses motiverat att införa ett sådant krav om det är ägnat att säkerställa att ett legitimt mål uppnås och kravet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. EU-domstolen har bl.a. uttalat att om det inte finns sakliga skäl för en bestämmelse i nationell rätt eller om den inte står i proportion till det eftersträvade målet, ska den anses som indirekt diskriminerande, om den till sin natur innebär en risk för att medborgare i andra medlemsstater påverkas i högre grad än landets egna medborgare och följaktligen riskerar att särskilt missgynna de förstnämnda, se dom av den 14 juni 2016 i mål C-308/14, Kommissionen mot Förenade kungariket. Det framgår vidare av samma avgörande att behovet av att skydda den mottagande medlemsstatens finanser i princip utgör

Prop. 2025/26:136 motivering för en kontroll av att den som ansöker om en förmån uppehåller sig lagligt i den mottagande medlemsstaten när en förmån beviljas, särskilt vad gäller personer från andra medlemsstater som inte är yrkesverksamma, då beviljande av förmånen kan påverka den totala nivån av det stöd som den mottagande medlemsstaten kan utge. Därutöver finns det under vissa förutsättningar möjlighet för en medlemsstat att ställa krav om uppehållsrätt för icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, se t.ex. EU-domstolens dom av den 11 november 2014 i mål C-333/13, Dano. För Sveriges del är det bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd som är angivna som sådana icke-avgiftsfinansierade förmåner (se bilaga 10 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen).

Som ovan angetts i avsnitt 5.1 finansieras bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, som utgör ett grundskydd, i huvudsak med skattemedel. För att uppnå en ekonomisk balans och för att kontrollera att det finns en faktisk anknytning till Sverige genom bosättning för att dessa förmåner ska få lämnas, samt att det inte finns något alternativ som också uppnår dessa syften, bedömer regeringen att kravet om laglig vistelse är proportionerligt, se EU-domstolens dom av den 21 juli 2011 i mål C-503/09, Stewart. För det fall det skulle bedömas som svårare för unionsmedborgare än svenska medborgare att uppfylla kravet finner regeringen det ändå vara förenligt med EU-rätten att införa ett krav om laglig vistelse för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen.

#### *Laglig vistelse i förhållande till andra internationella åtaganden*

Sverige har ingått ett flertal bilaterala socialförsäkringsavtal med länder utanför EU. Dessa innehåller bestämmelser om likabehandling och reglerar bl.a. lagval i gränsöverskridande situationer. Något hinder mot att införa nya villkor för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen bedöms inte föreligga, däremot kan det finnas en skyldighet enligt avtalen att informera motparten om detta.

Förslaget om att införa nya villkor för att personer ska få vara anslutna till den bosättningsbaserade försäkringen syftar till att stärka kopplingen mellan försäkringsskyddet och en persons faktiska anknytning till Sverige. Såsom *Svenska Röda Korset* och *Röda Korsets Ungdomsförbund* lyfter har Sverige åtaganden som är relevanta för frågan om social trygghet och socialt stöd med anledning av anslutning till en rad regionala och internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. Bland annat finns bestämmelser om social trygghet, däribland socialförsäkring, i konventionen om barnets rättigheter, konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Till vissa av konventionerna har ett rapporteringsförfarande till olika kommittéer införts, medan artikel 1–42 i FN:s konvention om barnets rättigheter gäller som svensk lag.

Förslagets ändamål är enligt regeringens mening angelägna och legitima i sammanhanget. Sveriges internationella åtaganden innebär enligt regeringen inte något hinder mot att under vissa förutsättningar och genom lag ställa upp krav för att utländska medborgare ska få samma tillgång till social trygghet som andra som redan är bosatta här. Regeringen bedömer

att förslaget innebär en nödvändig och proportionerlig åtgärd i förhållande till de legitima ändamål som förslaget syftar till att uppnå. Regeringen bedömer vidare, i likhet med kommittén, att kravet på laglig vistelse för att omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen inte kan anses innebära en inskränkning av någon av de fri- och rättigheter som skyddas av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad Europakonventionen.

Regeringen vill framhålla att förslaget om laglig vistelse inte innebär någon större förändring av vad som redan gäller idag i fråga om rätten till bosättningsbaserade förmåner. Försäkringskassan framför i sitt remissvar att det inte är så bosättningsbegreppet tillämpas idag. Regeringen anser trots detta att även om kravet inte tidigare har framgått av lagtext, torde tillämpningen tidigare ha baserats på att en person vistats lagligen i Sverige, se t.ex. HFD 2024 ref. 17.

I fråga om förslagets förenlighet med barnkonventionen görs följande bedömning. I artikel 26 barnkonventionen stadgas barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring. I artikel 27 barnkonventionen anges bl.a. att konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. 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, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, har huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Att genom lag ställa upp krav för att utländska medborgare ska få samma tillgång till social trygghet som andra innebär under vissa förutsättningar inte något hinder. En sådan begränsning av enskildas rättigheter får göras om det är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till legitima intressen och i linje med principen om barnets bästa i artikel 3 barnkonventionen. Det får dock inte innebära att enskilda inte får akuta behov av bistånd för grundläggande behov som t.ex. mat, kläder och bostad tillgodosedda. FN:s kommitté för barnets rättigheter har i sin allmänna kommentar nr 19 (2016) om offentlig budgetering för förverkligandet av barns rättigheter (artikel 4) (CRC/C/GC/19) uttalat att konventionsstaterna inte avsiktligt bör vidta åtgärder som för utvecklingen bakåt när det gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionsstaterna bör inte tillåta att barns befintliga nivå av åtnjutande av sina rättigheter sjunker. Förslaget innebär inte att någon person fräntas redan beviljade rättigheter.

Regeringen bedömer att förslaget innebär ett viktigt förtydligande och en nödvändig och proportionerlig åtgärd i förhållande till de legitima ändamål som förslaget syftar till att uppnå. Med hänsyn till detta och till att det fortfarande finns möjlighet till social trygghet framgent i form av socialförsäkring och ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2025:400) anser regeringen att förslaget inte är oförenligt med principen om barnets bästa.

Den nuvarande tillämpningen, att personer som saknar rätt att vistas i Sverige inte har rätt till bosättningsbaserade förmåner, har hittills inte befunnits vara oförenlig med t.ex. barnkonventionen. Vidare innebär

Prop. 2025/26:136 förslaget inte en försämring i fråga om tillgången till rättigheter till personer som redan har bosatt sig i Sverige.

### *Myndigheternas tillämpning*

Som stöd för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens tillämpning med anledning av det nya kravet har myndigheterna redan idag möjlighet att kontrollera en persons rättsliga ställning hos Migrationsverket. När det gäller uppehållsrätt finns det inget särskilt beslut som innebär att den enskilde har beviljats den rätten. Försäkringskassan har angett att förslaget inte är en kodifiering av hur bestämmelserna redan tillämpas. Trots detta bedömer regeringen att tillämpande myndigheter bör kunna fastställa handlägningsrutiner som innebär att deras utredningsskyldighet uppfylls och EU-rätten efterlevs. I sammanhanget bör det påminnas om att det är en allmän förvaltningsrättslig princip att det är den som ansöker om en förmån som ska visa att förutsättningarna för den är uppfyllda. I detta bör uppgifter om grund för vistelsen inbegripas.

Enligt 5 kap. 12 § SFB ska en person som enligt utlänningslagen behöver uppehållstillstånd ha ett sådant tillstånd för att förmåner ska kunna lämnas. I samband med att tidsbegränsade uppehållstillstånd blev huvudregel infördes bestämmelsen i 5 kap. 12 § andra stycket SFB om att bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner får fortsätta att lämnas utan hinder av att uppehållstillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller, i de fall en annan grund medges, på en sådan annan grund. Det motiverades bl.a. med att det inte var rimligt ur ett etableringsperspektiv att en person inte fick tillgång till förmåner när tillstånd löpt ut. Vidare skulle kommuner och myndigheter få ökade kostnader och en besvärlig och ofta onödigt administration (prop. 2016/17:172 s. 28). Försäkringskassan har efterfrågat ett förtydligande kring vilken funktion 5 kap. 12 § SFB kommer att spela framgent i och med det nya kravet om att en person behöver vistas lagligen i Sverige för att vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner, varav uppehållstillstånd kan vara ett sådant lagligt sätt. Regeringen anser att det är svårt att på förhand överblicka vilka situationer som en person som ansökt om fortsatt tidsbegränsat uppehållstillstånd, i avvaktan på Migrationsverkets beslut, kan anses vistas här lagligen. Till detta kommer att när beslut om uppehållstillstånd fattas kan tillståndet avse tid fr.o.m. tiden för ansökan. Det kommer att vara fråga om bedömningar från fall till fall och tillämpande myndigheter kommer att behöva hitta lämpliga förhållningssätt och rutiner för att hantera detta. Förmåner kan endast lämnas för tid som en person omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. För det fall det uppstår en period mellan perioder av laglig vistelse kan denna inte ligga till grund för kvalificering. Däremot bör en sådan mellanperiod inte fordra att redan uppnådd kvalificering eller intjänad bosättningsperiod går förlorad, se vidare avsnitt 5.3 nedan om i vilka situationer kvalificering krävs och beräkning av bosättningsperiod.



**Regeringens förslag**

Till den som bosätter sig i Sverige ska följande bosättningsbaserade förmåner få lämnas endast om han eller hon uppfyller ett krav på kvalificering:

1. föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå,
2. barnbidrag, inklusive flerbarnstillägg,
3. omvårdnadsbidrag,
4. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning,
5. merkostnadsersättning,
6. äldreförsörjningsstöd,
7. bostadsbidrag, och
8. bostadstillägg.

Kravet på kvalificering ska kunna uppfyllas genom bosättning i Sverige i fem år (villkor om bosättningstid). Villkoret om bosättningstid ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från och med den dag som ansökan om förmån gäller.

**Kommitténs förslag**

Kommitténs förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Kommittén föreslog att villkor om bosättningstid skulle gälla även för assistansersättning.

**Remissinstanserna**

Ett antal remissinstanser tillstyrker, eller har inget att invända mot förslaget, däribland *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *Migrationsverket*, *Polismyndigheten*, *Skatteverket* och *Svenskt Näringsliv*. *Utbetalningsmyndigheten (UBM)* tillstyrker förslaget men motsätter sig en ramtid på 15 år. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen*, som också tillstyrker förslaget, anser att det är ändamålsenligt att införa ett krav på kvalificering som grundas på faktisk bosättningstid, snarare än på en framåtblickande bedömning av bosättning. *Företagarna* anser att kvalificeringskravet bör kopplas mer till faktisk sysselsättning och aktivitet i samhället.

*Försäkringskassan*, *Pensionsmyndigheten* och *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* varken tillstyrker eller avstyrker förslaget. Försäkringskassan framför dock att om målgruppen avgränsades till dem som reser in från tredjeland och bosätter sig i Sverige skulle stora administrativa kostnader och behov av resurser kunna undvikas. Vidare påtalar Försäkringskassan möjligheten att fatta interimistiska beslut enligt 112 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB, under tiden det utreds om en person har kvalificerat sig och om förutsättningarna härför är uppfyllda.

*Allmänna ombudet för Skatteverket*, *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)* och *Statens tjänstepensionsverk (SPV)* har svarat att de inte har några synpunkter på förslaget.

SPF Seniorerna, Riksförbundet Pensionärsgemenskap (RPG), Pensionärernas Riksorganisation (PRO) och Svenska Kommunal Pensionärers Förbund (SKPF) avgränsar sitt svar till kvalificering för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. SPF Seniorerna och RPG tillstyrker att detta införs, SPF seniorerna tillstyrker dock under förutsättning villkoret om bosättningstid sätts till tre i stället för fem år. PRO och SKPF avstyrker förslaget.

Många remissinstanser avstyrker förslaget, bl.a. *Förvaltningsrätten i Karlstad*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Göteborgs universitet*, *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Länsstyrelsen i Västra Götaland*, *Malmö kommun*, *Myndigheten för delaktighet*, *Rädda barnen*, *Svenska kyrkan*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges kommuner och regioner (SKR)*, *Sveriges stadsmissioner* och *Östersunds kommun*.

ISF anser att det till stor del saknas kunskapsunderlag och fördjupade resonemang om motiven för att de utpekade förmånerna ska omfattas av ett krav på kvalificering. Allmänna ombudet för socialförsäkringen anser däremot att motiven till varför kravet på kvalificering ska omfatta de utpekade förmånerna samt äldreförsörjningsstöd är väl underbyggda. Länsstyrelsen i Västra Götaland, IFAU, SKR och Svenska Kyrkan framhåller att flera av de socialförsäkringsförmåner som omfattas av förslaget främst är aktuella för personer som i någon utsträckning har nedsatt arbetsförmåga och att ett krav på kvalificering därför inte kan antas öka arbetsutbudet i någon större utsträckning inom dessa grupper. Göteborgs kommun, Jämställdhetsmyndigheten och Rädda barnen lyfter fram att ett krav på kvalificering för omvårdnadsbidrag innebär att föräldrar som kommer till Sverige och har barn med funktionsnedsättning inte får samma rätt till förkortning av arbetstiden som föräldrar som kan få omvårdnadsbidrag, vilket kan försvåra för de förstnämnda att ta ett arbete.

DO framför att ett kvalificeringskrav för omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning riskerar att motverka jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning.

Flera remissinstanser lyfter att ett krav på kvalificering för barnbidrag är särskilt problematiskt. Jämställdhetsmyndigheten framhåller att barnbidraget är särskilt viktigt för att kunna bekosta den barnomsorg som behövs för att kunna förvärvsarbeta. Malmö kommun anför att en betydande del av den disponibla inkomsten uteblir för biståndsmottagare med försörjningsansvar för barn och ungdomar om kvalificeringskrav för barnbidrag införs. Svenska Kyrkan anser att barnbidraget under alla förhållanden bör undantas kravet på kvalificering.

Några remissinstanser påpekar att kvalificeringskravet för bosättning i vissa fall inte harmonierar med de förmånsspecifika bestämmelserna. Försäkringskassan framhåller att kravet om tre års bosättning för sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning sätts ur spel i och med kravet på fem års bosättning i kvalificeringen. Pensionsmyndigheten påpekar att kravet om fem års bosättningstid för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd innebär att olika bosättningsperioder ska utredas beroende på pensionsförmån, samt att en effekt blir att det inte finns rätt till samtliga pensionsförmåner trots uppnådd riktålder, utan rätten inträffar vid olika tidpunkter beroende på förmån, vilket innebär återkommande ansökningar för enskilda. SPF Seniorerna och SKPF anser att en

kvalificeringstid för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd bör vara tre år, i stället för fem år, för att ligga i linje med bosättningsvillkoret för rätten till garantipension. *Ljusdals kommun* avstyrker förslaget om att införa ett krav på kvalificering men instämmer i att äldreförsörjningsstödet bör ingå för helhetens skull om förslaget genomförs.

Allmänna ombudet för socialförsäkringen framför, när det gäller hur bosättningsstiden ska beräknas, att det medför bättre förutsebarhet att räkna bosättningsstiden på helår, än t.ex. på dag och månad, liknande konstruktionen i 67 kap. 14 § socialförsäkringsbalken där det anges att försäkringsstiden för garantiperson ska vid beräkningen sättas ned till närmaste hela antal år. Detsamma bör enligt Allmänna ombudet gälla för ramtiden. När det gäller ramtiden påpekar Försäkringskassan att förslaget om en ramtid på 15 år innebär att myndigheten kan komma att behöva lagra uppgifter under relativt lång tid, eller inhämta uppgifter från andra myndigheter, liksom myndigheter i andra medlemsstater, som hänför sig upp till 15 år tillbaka i tiden. Försäkringskassan saknar en analys och bedömning av om det finns bestämmelser om gallring eller andra arkivbestämmelser som innebär att det blir svårt att inhämta information. UBM motsätter sig en ramtid på 15 år utifrån sitt uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Myndigheten bedömer att möjligheten att genomföra effektiva kontroller försvåras avsevärt om förslaget genomförs i den föreslagna utformningen. Genom den valda längden på ramtid förhindras viss typ av uppföljning i efterhand. Flera informationsmängder, som skulle kunna användas vid en efterhandskontroll för att verifiera bosättningen inom ramtiden, bl.a. från banker, lagras endast i fem år. De kontrollerande myndigheterna skulle därför, enligt UBM, i realiteten sakna relevant data att bygga sina kontroller på. Utifrån detta anser därför myndigheten att förslaget om just ramtid bör utredas ytterligare. Göteborgs universitet framför att det är oklart hur det föreslagna kvalificeringskravet kommer att påverka andra personer i samma hushåll när endast en person är kvalificerad.

När det gäller förslagets koppling till EU-rätten påtalar Försäkringskassan att EU/EES-medborgare, som kommer att omfattas av villkoret om bosättningsstid, kan behöva vänta på eventuell ersättning då det kan bli fråga om längre handläggningstider i avvaktan på svar på förfrågan om bosättningsperioder från annan medlemsstat. Allmänna ombudet för socialförsäkringen anser att förslaget kan ge upphov till vissa tillämpningsproblem och lyfter bl.a. frågan om hur bosättningsstiden ska bedömas i fråga om tredjelandsmedborgare som rör sig inom EU. Pensionsmyndigheten framhåller att det är oklart om det är möjligt att få uppgifter om bosättningsstid och inkomster från andra länder när det avser tid efter uppnädd riktålder.

I fråga om förslagets förhållande till Sveriges internationella åtaganden anser *DO* att förslaget kan medföra brister i människors tillgång till lika rättigheter och möjligheter till en skälig levnadsnivå oavsett etnisk tillhörighet. *Institutet för mänskliga rättigheter* avstyrker förslaget och framför att dess förenlighet med de mänskliga rättigheterna inte är tillräckligt analyserat. Institutet påpekar att stater som anslutit sig till t.ex. FN:s konventioner om barns rättigheter, om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och om ekonomiska, sociala och kulturella rättig-

Prop. 2025/26:136 heter har ett krav på sig för att ständigt arbeta för att säkerställa, tillgodose och gradvis förbättra åtnjutandet av rättigheterna i konventionerna.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Bosättningsbegreppet enligt svensk rätt*

Svensk rätt använder sig av flera olika bosättnings- och vistelsebegrepp. Begreppen har inte samma innebörd inom de olika rättsområden som berörs i denna proposition. Begreppen har inte heller nödvändigtvis samma innebörd i exempelvis folkbokföringslagen (1991:481) som inom socialförsäkringen.

Bosättning i Sverige krävs för att en person ska vara försäkrad för de bosättningsbaserade förmånerna, enligt 4 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken, SFB. En person anses enligt huvudregeln vara bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet, 5 kap. 2 § SFB. 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). Bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen har likheter med bosättningsbegreppet inom folkbokföringen, men de skiljer sig delvis åt, bl.a. i fråga om tidsgränsen för hur länge en person som kommer till Sverige ska antas komma att vistas här för att anses bosatt. Att en person är folkbokförd kan vara vägledande vid bedömningen av egentlig hemvist enligt socialförsäkringsbalken, men folkbokföring i sig är inte avgörande och utgör inte ett villkor. Vid prövning av frågan om någons egentliga hemvist kan vägledning hämtas i folkbokföringslagen. Det innebär att även inom socialförsäkringen är den så kallade dygnsviloprincipen avgörande för var någon kan anses ha sin egentliga hemvist (prop. 1998/99:119 s. 89).

För att anses vara bosatt i Sverige ska personen också antas komma att vistas här under längre tid än ett år, 5 kap. 3 § SFB. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det. Bedömningen av om det kan antas att en person kommer att vistas i Sverige 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.

Som nämnts ovan i avsnitt 5.1 utformades bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen så att det bara skulle omfatta situationer där en person har sådan anknytning till Sverige att det motiverar att personen tillhör den svenska socialförsäkringen (prop. 1998/99:119 s. 88 f).

#### *Tillgången till bosättningsbaserade förmåner bör begränsas*

Regeringen bedömer att kraven för att kvalificera sig till den svenska välfärden behöver höjas för personer som bosätter sig i Sverige. Det nuvarande regelverket för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner riskerar enligt regeringens uppfattning att fungera som en tilldragningsfaktor för migranter. Vidare kan det innebära att den som kommer till Sverige inte har tillräckliga incitament för att komma i arbete och få en

egen försörjning, vilket kan leda till långvarigt bidragsberoende och utanförskap. För regeringen är det viktigt att den som får tillgång till bostättningsbaserade socialförsäkringsförmåner har en stark anknytning till Sverige genom bostättning och, så långt som möjligt, bidrar till samhället genom att arbeta. Därför föreslås i denna proposition en modell för kvalificering till vissa av de bostättningsbaserade förmånerna i socialförsäkringen för att begränsa tillgången till dessa förmåner. Kommittén har föreslagit att utgångspunkten för ett kvalificeringskrav för bostättningsbaserade förmåner ska vara en viss bostättningsstid i Sverige. Kvalificering genom bostättningsstid är dock ingen ny tanke. En generell väntetid för att beviljas bostättningsbaserade förmåner föreslogs redan vid genomförandet av socialförsäkringslagen (1999:799). 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 bostättningsbaserade förmåner utbetalda (SOU 1997:72). Vid den tidpunkten bedömde dock lagstiftaren att det inte fanns tillräckligt starka skäl för att införa en sådan väntetid (prop. 1998/99:119 s. 96 f.). Regeringen gör nu en annan bedömning i frågan.

*Företagarna* anser att kravet på kvalificering bör kopplas mer till faktisk sysselsättning och aktivitet i samhället. Regeringen bedömer dock att det inte bör införas ytterligare rekvisit för tillgång till de aktuella socialförsäkringsförmånerna. Den kvalificeringsmodell som föreslås av kommittén är med fördel förhållandevis enkel, med få rekvisit, samtidigt som den uppfyller kraven enligt EU-rätten och internationella åtaganden. Vidare är den medborgarskapsneutral.

#### *Villkor om bostättningsstid*

I balansen mellan ett krav på kvalificering som minskar tilldragnings-effekten, säkerställer en mer stabil anknytning till Sverige genom bostättning och samtidigt ger incitament till att arbeta, bör kvalificeringstiden inte vara så lång att det uppfattas som alltför svårt att få tillgång till förmåner som omfattas av villkoret. Kommitténs utgångspunkt har varit att de kvalificeringsregler som föreslås inte ska vara mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten eller andra internationella åtaganden. Vid utredning av möjligheten att införa ett villkor om bostättningsstid har kommittén bl.a. granskat EU-direktivet om varaktigt bosatta, som i svensk rätt genomförs främst genom 5 a kap. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL. Enligt bestämmelserna kan en ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt beviljas om utläningen de senaste fem åren utan avbrott har vistats lagligt i Sverige. 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 av den 29 juli 2024 i mål C-112/22 och C-223/22, CU m.fl.). Regeringen bedömer, i likhet med kommittén, att det därmed torde finnas hinder för att den som kommer till Sverige och har beviljats ställning som varaktigt bosatt missgynnas i förhållande till svenska medborgare som är bosatta i Sverige. Ett villkor om bostättningsstid bör därför inte sättas till längre tid än fem år. För att kravet på kvalificering inte ska vara för lågt ställt bör

Prop. 2025/26:136 dock tiden inte heller vara kortare än så. Regeringen anser därför att kommitténs förslag om fem års bosättningstid för kvalificering genom bosättning är väl avvägd för att reformens syften ska uppnås.

*Allmänna ombudet för socialförsäkringen* framför att det medför bättre förutsebarhet att räkna både bosättningstiden och ramtiden på helår, liknande konstruktionen i 67 kap. 14 § SFB. I den bestämmelsen anges att den sammanlagda försäkringstiden för garantipension vid beräkningen ska sättas ned till närmaste hela antal år. Regeringen konstaterar att det i socialförsäkringsbalken finns flera bestämmelser om avrundning av tid, bl.a. för sjuk- och aktivitetsersättning och garantipension. Till skillnad från dessa förmåner, där storleken på förmånen bestäms av försäkringstiden, bör bosättningstiden enligt regeringens mening vara antingen uppnådd eller inte. Det bör således inte vara möjligt att avrunda bosättningstiden vare sig uppåt eller neråt. *Försäkringskassan* och *UBM* framför att ramtiden medför ett behov av att kunna hämta in och kontrollera uppgifter om bosättning som hänför sig upp till 15 år tillbaka i tiden. *Försäkringskassan* efterfrågar en analys och bedömning av om det finns bestämmelser om gallring eller andra arkivbestämmelser som innebär att det blir svårt att inhämta nödvändig information. *UBM* framför att flera informationsmängder, som skulle kunna användas vid en efterhandskontroll för att verifiera bosättning inom ramtiden, bl.a. från banker, endast lagras i fem år.

För att kvalificeringskravet om fem års bosättningstid inte ska utgöra ett hinder för studier eller arbete utomlands under en längre period, bör det finnas möjlighet att inom en bestämd ramtid tillgodoräkna sig tidigare försäkringsperioder i Sverige. Kommittén har föreslagit en ramtid på femton år utifrån bedömningen att perioden inte bör vara längre än att en anknytning till Sverige kan anses bestå. Samtidigt bör ramtiden inte vara så kort att den riskerar att skapa inlåsnings effekter. Regeringen bedömer att internationell erfarenhet, t.ex. genom arbete eller studier utomlands, bidrar till att stärka kompetensen och innovationskraften på svensk arbetsmarknad, vilket bidrar till ökad konkurrenskraft till nytta för både företag och samhälle. Regeringen konstaterar vidare att, med en ramtid på t.ex. tio år, kan den samlade utlandsvistelsen inte vara längre än fem år om förmåner ska kunna betalas ut omedelbart vid återflytt till Sverige, t.ex. under föräldraledighet. Det finns behov av att möjliggöra längre utlandsvistelser än fem år, utan att den som återflyttat behöver kvalificera sig för förmåner som barnbidrag och föräldrapenning. Med detta sagt kan inte heller tiden vara så lång att anknytningen till Sverige riskerar att vara för avlägsen. Regeringen anser därför att femton år är en väl avvägd ramtid som varken skapar inlåsnings effekter eller är oproportionerligt lång. I likhet med kvalificeringskravet om fem års bosättningstid bör det inte vara möjligt att avrunda ramtiden vare sig uppåt eller neråt.

Regeringen delar *Försäkringskassans* och *UBM:s* bedömning att ramtiden om femton år innebär utmaningar för de myndigheter som ska kontrollera uppgifternas riktighet. Det är i första hand *Försäkringskassan* och *Pensionsmyndigheten* som har att värdera underlagen som enskilda använder för att visa sådan bosättningstid inom ramtiden som kan ligga till grund för kvalificering. Det är myndigheterna som i det enskilda fallet bedömer om förutsättningarna kan anses uppfyllda eller inte. Om en uppgift om bosättning inte kan verifieras eller kontrolleras, exempelvis

efter gallring, och myndigheten därför inte bedömer att förutsättningarna är uppfyllda, kan bosättningen följaktligen inte räknas in i kvalificeringstiden. Den försäkrade behöver då i stället kvalificera sig genom bosättning eller inkomster (se avsnitt 5.4) framåt i tid för att kunna få de aktuella bosättningsbaserade förmånerna. Regeringen vill i sammanhanget tydliggöra att ramtiden endast gäller för villkoret om bosättningstid (och inte villkoret om inkomst som föreslås i avsnitt 5.4). Det är således endast uppgifter om bosättning som behöver kontrolleras femton år bakåt i tid.

### *Beräkning av bosättningstiden*

Enligt huvudregeln inleds ett ärende om rätt till en socialförsäkringsförmån genom en skriftlig ansökan från den enskilde (110 kap. 4 § SFB). Bosättningstiden, inklusive ramtiden, bör som utgångspunkt beräknas fr.o.m. den dag som ansökan om en förmån gäller. Detta kan illustreras genom följande exempel. I januari 2030 flyttar en person från tredjeland till Sverige. Personen har uppehållstillstånd i Sverige för tretton månader, bedöms ha sin egentliga hemvist här och har för avsikt att vistas här under längre tid än ett år. Därmed uppfyller personen kriterierna för att anses bosatt i Sverige och är därigenom försäkrad för bosättningsbaserade förmåner. Personen beviljas återkommande uppehållstillstånd för 2031, 2032 och 2033. I september 2033 ansöker personen om sjukersättning retroaktivt fr.o.m. juni samma år. Även om försäkringsperioder finns sedan 2030, har personen inte varit bosatt i Sverige i fem år inom en ramtid om femton år räknat fr.o.m. juni 2033 (dvs. fr.o.m. den dag ansökan om förmånen gäller). Personen kan därför inte få sjukersättning. Om villkoret om bosättningstid hade varit uppfyllt skulle hänsyn även behöva tas till de bestämmelser om retroaktivitet som gäller för den förmån som ansökan gäller. Om således personen i stället hade ansökt i september 2036 skulle villkoret om bosättning vara uppfyllt (sedan 2035). Rätten till sjukersättning skulle då, enligt de förmånsspecifika bestämmelserna, kunna provas retroaktivt fr.o.m. juni 2036 (jfr 33 kap. 14 § SFB).

Barnbidrag är undantaget kravet på ansökan (110 kap. 6 § 1 SFB). Skälet är enligt förarbetena att ett krav på skriftlig ansökan för att få barnbidrag skulle leda till onödig administration eftersom det som regel saknas behov av närmare utredning hos Försäkringskassan för att rätten till bidrag ska kunna bedömas (prop. 2008/09:200 s. 551). Fortfarande behöver dock den enskilde göra en ansökan för att få förlängt barnbidrag vid skolgång utomlands (110 kap. 6 § SFB). Det handlar då om situationer när Försäkringskassan behöver göra en utredning för att kunna bedöma om det finns rätt till förmånen. Rätten till barnbidrag kan gå förlorad om det inte har betalats ut under året efter det år som det hänförs till (15 kap. 14 § SFB). En fordran på barnbidrag kan bli preskriberad (107 kap. 13 § SFB). I ett avgörande från HFD uttalar domstolen att det finns situationer där barnbidrag inte betalats ut trots att det finns barn som berättigar till barnbidrag. HFD slår därefter fast att Försäkringskassan alltså inte har någon ovillkorlig skyldighet att betala ut barnbidrag bara för att myndigheten fått uppgift om att det finns ett försäkrat barn (HFD 2023 ref. 32, se även HFD 2014 ref. 45).

*Försäkringskassan* framför i sitt remissvar att avsaknaden av ett ansökningsförfarande för barnbidrag innebär att en försäkrad, som tidigare

Prop. 2025/26:136 fått beslut om att han eller hon inte är kvalificerad för barnbidrag, inte genom ansökan kommer att kunna göra myndigheten uppmärksam på att han eller hon anser sig uppfylla kravet på kvalificering. Försäkringskassan anser att det bör införas en konstruktion i lagstiftningen, t.ex. ett ansökningsförfarande eller en anmälningsplikt, som innebär att myndigheten inte behöver bevaka tidpunkter framåt i tid då den försäkrade eventuellt har kvalificerat sig.

Försäkringskassans skyldighet att agera i en viss situation förutsätter att vissa uppgifter är kända och finns tillgängliga för myndigheten. Utan sådan information kan myndigheten inte känna till att den ska initiera en utredning. Av Försäkringskassans vägledning för barnbidrag framgår att rätten till förmånen ska prövas så fort Försäkringskassan får en impuls om att det finns ett barn som kan ha rätt till barnbidrag. Försäkringskassan ska alltid pröva rätten till förmånen när någon, i en anmälan till Försäkringskassan, har lämnat uppgifter om flytt till eller arbete i Sverige och då uppgett att han eller hon har barn (Vägledning 2002:10 version 19 s. 42). Försäkringskassan får dagliga aviseringar från Skatteverket om personer som flyttar till Sverige och blir folkbokförda samt om personer som utvandrar och har anmält detta till Skatteverket. Den som bosätter sig i Sverige och som inte är folkbokförd ska anmäla sig till Försäkringskassan enligt 110 kap. 43 § SFB. Personer som inte är folkbokförda kommer dock till Försäkringskassans kännedom i huvudsak genom att de ansöker om en förmån. Försäkringskassan bör lämpligen kunna informera den som bosätter sig i Sverige med barn, och som inte bedöms uppfylla kravet på kvalificering, hur han eller hon framledes kan bevaka sin rätt när det gäller barnbidrag. Även om barnbidrag normalt sett betalas ut automatiskt utan ansökan saknas en ovillkorlig skyldighet för Försäkringskassan att betala ut barnbidrag bara för att myndigheten fått uppgift om att det finns ett försäkrat barn.

Det ställs i allmänhet höga krav på personer som befinner sig i Sverige att känna till sina rättigheter och skyldigheter. Precis som i övriga delar av samhället bör utgångspunkten när det gäller kvalificeringskravet vara att det ankommer på individen att själv bevaka sin kvalificeringstid och, genom underlag i form av t.ex. uppehållstillstånd, folkbokföring eller annat, visa att han eller hon har kvalificerat sig för en förmån som han eller hon vill göra anspråk på. Det bör därför ankomma på den som anser sig uppfylla kravet på kvalificering att göra anspråk på förmånen. Eftersom kravet på kvalificering kan uppfyllas olika snabbt, genom bosättning eller vissa inkomster, skulle annars Försäkringskassan behöva bevaka den försäkrades bosättning och inkomster över flera år för att säkerställa att barnbidrag och flerbarnstillägg betalas ut automatiskt när något av villkoren är uppfyllt, se vidare om inkomstvillkoret i avsnitt 5.4. En sådan bevakning skulle vara mycket betungande för Försäkringskassan och får anses gå utöver vad som är rimligt. När det gäller barnbidrag bör bosättningstiden, inklusive ramtiden, som utgångspunkt kunna beräknas från dagen då en försäkrad, som anser sig uppfylla kravet på kvalificering, gör anspråk på förmånen.



*Bosättningstiden ska gälla alla i en gränsöverskridande situation*

Försäkringskassan framhåller att stora administrativa kostnader skulle kunna undvikas om målgruppen avgränsades till de som reser in från tredjeland och bosätter sig i Sverige.

Inom Europeiska unionen gäller principen om likabehandling. Principen har fått stort genomslag inom unionsrätten och kommer till uttryck i såväl fördragen som i förordningar och direktiv. Den är också framträdande i EU-domstolens praxis. Kommittén har därför valt att definiera personkretsen som omfattas av kvalificeringskravet som individer i en så kallad gränsöverskridande situation. Ett bärande argument för den lösningen är rätten till likabehandling, vilken följer av bl.a. EU:s rättighetsstadga och 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, skyddsgrundförordningen. Ett syfte med att införa kravet på kvalificering är att stärka kopplingen mellan tillgång till socialförsäkringsförmåner och faktisk anknytning till Sverige. Kravet på kvalificering bör därför, enligt regeringens mening, omfatta alla som befinner sig i en gränsöverskridande situation, oavsett medborgarskap eller ursprungsland. I normalfallet bör bosättningstiden i Sverige eller EU/EES kunna fastställas utan några större svårigheter när det gäller svenska medborgare och EU/EES-medborgare som inte vistats utanför EU/EES under mycket lång tid. Det bör således inte finnas skäl för myndigheterna att genomföra omfattande utredningsåtgärder i alla ärenden.

*Kvalificering till vissa bosättningsbaserade förmåner*

Den som bosätter sig i Sverige kommer i och med förslagen i denna proposition att vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner om han eller hon vistas här lagligen och kan antas komma att ha sin egentliga hemvist här under minst ett år. I och med att det införs ett villkor om fem års bosättningstid inom en ramtid om femton år kommer dock vissa förmåner inte att få lämnas förrän personen är kvalificerad. En person kommer således att kunna vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner utan att vara kvalificerad för att få dem.

Det är i samband med att personen bosätter sig i Sverige som villkoret om bosättningstid ska tillämpas, dvs. det är den s.k. gränsöverskridande förflyttningen som aktiverar villkoret om fem års bosättningstid inom en ramtid om femton år. Villkoret ska vara uppfyllt fr.o.m. den dag som ansökan om förmån gäller. Det innebär att det vid denna tid ska bedömas om sökanden, sedan han eller hon bosatte sig i Sverige, har varit bosatt här i fem år de senaste femton åren, se även avsnitt 5.4 om kvalificering genom inkomster. Om en person efter bosättning i Sverige ansöker om en förmån som omfattas av kravet på kvalificering, och bedöms uppfylla villkoret om bosättningstid, kan förmånen betalas ut så länge övriga villkor är uppfyllda. Om personen senare flyttar från Sverige och inte längre anses bosatt här, måste bosättningstidskravet uppfyllas på nytt vid en återflytt

Prop. 2025/26:136 för att åter kvalificera sig för dessa förmåner. Den femtonåriga ramtiden innebär dock att den som en gång har kvalificerat sig genom bosättning i Sverige ofta kommer att uppfylla kravet på kvalificering redan vid återflytt eller efter en kortare tid i landet.

Kommittén har lämnat förslag om att ett krav på kvalificering ska gälla för följande förmåner: föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå, barnbidrag, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg, bostadsbidrag, äldreförsörjningsstöd och assistansersättning. Regeringen instämmer i kommitténs förslag med undantag för assistansersättningen.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 aviserat sin avsikt att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen personlig assistans. Detta omfattar flera åtgärder, bl.a. att överväga åtgärder med målsättningen att införa ett statligt huvudmannaskap. Huvudmannaskapet för personlig assistans är i dag delat mellan stat och kommun. Rätten till personlig assistans regleras i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, oavsett huvudman. Kommitténs förslag om ett krav på kvalificering för socialförsäkringsförmånen assistansersättning, utan motsvarande krav för insatsen personlig assistans enligt LSS, skulle alltså innebära att ansvaret för individens personliga assistans under kvalificeringstiden övergår till kommunen. Därmed skulle ett kvalificeringskrav för assistansersättning i praktiken inte ha någon verkan. Vad beträffar kvalificering och förmånen assistansersättning avser regeringen därför att utreda frågan vidare i syfte att assistansen ska begränsas för vissa personer som kommer till Sverige.

Precis som några remissinstanser uppmärksammar är villkoret om bosättningsstid inte utformat så att det alltid harmonierar med de förmånspecifika villkoren. I stället fungerar det som ett grundkrav som ska vara uppfyllt för att det ska bli aktuellt att tillämpa förmånsvillkoren. Det finns dessutom ett alternativt grundkrav som bygger på bosättning i kombination med inkomster, vilket behandlas i avsnitt 5.4. *ISF* anser att det till stor del saknas kunskapsunderlag och fördjupade resonemang om motiven för att de utpekade förmånerna ska omfattas av ett krav på kvalificering. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen* anser däremot att motiven för att kravet på kvalificering ska omfatta de utpekade förmånerna samt äldreförsörjningsstöd är väl underbyggda. *Göteborgs universitet* framför att det är oklart hur det föreslagna kravet på kvalificering kommer att påverka andra personer i samma hushåll när endast en person är kvalificerad.

Regeringen bedömer att kravet på kvalificering för de aktuella bosättningsbaserade förmånerna bidrar till en mer hållbar etablering i Sverige. Socialförsäkringsförmånernas funktion som tilldragningsfaktor minskar för migranter som inte i första hand bosätter sig i Sverige för att arbeta. Därtill ökar incitamenten för arbete för dem som väljer att bosätta sig i Sverige, vilket på sikt bedöms gynna både vuxna och barn genom ökad ekonomisk trygghet och självständighet. Stora reformer innebär alltid komplexa överväganden utifrån olika mål, syften och intressen för att en väl avvägd och hållbar lösning ska kunna uppnås. Kravet på kvalificering för vissa bosättningsbaserade förmåner syftar till att långsiktig främja egen försörjning, stärka kopplingen mellan rätt till förmåner

och etablerad anknytning till Sverige samt motverka att socialförsäkringar fungerar som en tilldragningsfaktor för migranter.

Nedan redovisas kvalificeringsmodellen i förhållande till förmånerna, t.ex. i situationer där endast en person av flera i ett hushåll uppfyller kvalificeringskravet.

### *Bosättningsbaserad föräldrapenning – föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå*

Det kan finnas risk att långvarigt föräldrapenninguttag försenar arbetsmarknadsinträdet, särskilt för kvinnor. Regeringen anser att nyanlända kvinnors och mäns möjligheter till arbete och egen försörjning bör stärkas. Detta talar, enligt regeringen, särskilt för att den bosättningsbaserade föräldrapenningen (föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå) bör omfattas av kravet på kvalificering. Ett krav på kvalificering för den bosättningsbaserade föräldrapenningen innebär att förmånen inte längre är direkt tillgänglig för personer som bosätter sig i Sverige. Det kan bidra till att skapa incitament för att så snart som möjligt etablera sig på arbetsmarknaden.

En försäkrad förälder som vårdar barn under tid när han eller hon inte förvärvsarbetar kan få föräldrapenning. Föräldrapenning vid ett barns födelse är totalt 480 dagar. Bosättningsbaserad föräldrapenning på grundnivå riktar sig till föräldrar som saknar arbetsinkomst, eller endast har arbetat i begränsad omfattning, och därför saknar eller har låg sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Ersättning på grundnivå kan då lämnas i 390 dagar. Föräldrapenning på lägstanivå kan lämnas i 90 dagar per barn. Särskilda regler gäller vid flerbarnsfödelse. Av 12 kap. 15 § SFB framgår att om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet får vardera föräldern hälften var av föräldrapenningdagarna. Föräldrarna kan avstå dagar till varandra, eller till någon annan som likställs med förälder. Vid gemensam vårdnad är 90 dagar på grundnivå (eller sjukpenningnivå) reserverade för vardera föräldern (12 kap. 17 § SFB). Om endast en av föräldrarna har vårdnaden om barnet eller har rätt till föräldrapenning så disponerar den föräldern alla föräldrapenningdagar (12 kap. 14 och 15 §§ SFB). Föräldrapenningdagar kan inte avstå till en förälder som inte har rätt till föräldrapenning. Möjligheten att avstå rätten till föräldrapenningdagar till den andra föräldern förutsätter därmed att han eller hon har rätt till förmånen.

I en situation då endast en av föräldrarna uppfyller kravet på kvalificering, kommer den föräldern att disponera alla föräldrapenningdagar till dess att även den andra föräldern har kvalificerat sig. Den kvalificerade föräldern kan inte avstå rätten till föräldrapenningdagar till någon annan mottagare som inte är kvalificerad. Möjligheten att överlåta dagar enligt 12 kap. 17 och 17 a §§ SFB förutsätter att den mottagande parten är kvalificerad och således har rätt till förmånen. Det finns inget krav på att barnet ska vara kvalificerat, men barnet måste vara bosatt (11 kap. 8 § SFB) och därmed försäkrat.

### *Barnbidrag, inklusive förlängt barnbidrag och flerbarnstillägg*

Allmänt barnbidrag lämnas till en försäkrad förälder för ett försäkrat barn från och med månaden efter barnets födelse till och med det kvartal då

Prop. 2025/26:136 barnet fyller 16 år (15 kap. 3 och 4 §§ SFB). Förlängt barnbidrag lämnas från och med kvartalet efter det då barnet fyllt 16 år, för barn som går i grundskola, sameskola, internationell skola på grundskolenivå, grundskola, gymnasieskola, specialskola eller skola utomlands som motsvarar svensk grundskola (15 kap. 5 och 6 §§ SFB). Flerbarnstillägg lämnas till den som får barnbidrag för minst två barn (15 kap. 8 § SFB).

Den som har ensam vårdnad om ett barn får hela barnbidraget (16 kap. 4 § SFB). Om föräldrarna har gemensam vårdnad men endast en förälder är försäkrad för barnbidrag får den föräldern hela barnbidraget (16 kap. 5 § SFB).

Det är föräldern som är mottagare av barnbidraget och föräldern måste således uppfylla kravet på kvalificering för att kunna få förmånen. Det finns alltså inget krav på att barnet ska vara kvalificerat, men barnet måste vara bosatt och därmed försäkrat (jfr 15 kap. 2 § SFB). Om båda föräldrarna har vårdnaden om barnet och är försäkrade för barnbidrag, men endast en förälder uppfyller kravet på kvalificering, får den kvalificerade föräldern hela barnbidraget. Flera remissinstanser, bl.a. *Jämställdhetsmyndigheten* och *Svenska kyrkan*, framhåller att ett kvalificeringskrav för barnbidrag är särskilt problematiskt med hänsyn till konsekvenserna för barns uppväxtvillkor och föräldrars möjlighet att bekosta den barnomsorg som krävs för att kunna förvärvsarbeta. Regeringen har förståelse för en sådan oro men som tidigare nämnts bedömer regeringen att ett krav på kvalificering bidrar till en mer hållbar etablering i Sverige vilket på sikt gynnar både barn och föräldrar genom ökad ekonomisk trygghet och självständighet. Ett krav på kvalificering för barnbidrag ökar betydelsen av egen inkomst och kan förväntas ge påtagliga incitament till arbete och egen försörjning. Effekten kan förstärkas av att barnbidraget inte är inkomstprövat och därigenom inte minskar vid högre inkomster.

### *Bostadsbidrag*

Genom att införa ett villkor om bosättningstid riktas bostadsbidraget till hushåll som är etablerade i Sverige som varaktigt bosatta. Genom det inkomstvillkor som föreslås i avsnitt 5.4 ökar incitamenten för den som bosätter sig i Sverige att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden, vilket minskar risken för de inlåsnings effekter som kan uppstå med inkomstprövade bidrag. Bostadsbidrag är en inkomstprövad förmån som lämnas till barnfamiljer och unga, som har fyllt 18 men inte 29 år, utan barn. Bostadsbidrag lämnas i form av bidrag för bostadskostnader och som särskilda bidrag för hemmavarande barn eller barn som bor växelvis och som umgängesbidrag (96 kap. 2 och 3 §§ SFB).

Bostadsbidrag får endast lämnas till den som har ett gällande försäkringsskydd för förmånen enligt 4 och 5 kap. SFB (93 kap. 4 § SFB). För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den enskilde således uppfylla de särskilda villkoren i 5 kap. SFB. Den som ansöker om bostadsbidrag kan antingen vara ensamstående, make eller sambo. Makar måste ansöka tillsammans. Sambor likställs med makar när det gäller bostadsbidrag. Frågan om en person är gift eller sambo eller är ensamstående har inte bara betydelse för hur ansökan ska göras, utan också för hur hushållets bidragsgrundande inkomst påverkar bostadsbidragets storlek. För makar och sambor är gränsen för hur hög inkomsten får vara innan bostads-

bidraget börjar reduceras lägre per person än för ensamstående (97 kap. 15 och 24 §§ SFB). I och med att en ansökan om bostadsbidrag måste göras tillsammans av makar/sambor och båda behöver uppfylla villkoren i 5 kap. SFB, vilket i och med förslagen i denna proposition kommer att inkludera kvalificering, behöver båda sökanden vara kvalificerade för att rätt till bostadsbidrag ska kunna föreligga, se Försäkringskassans vägledning för bostadsbidrag (Vägledning 2004:10 version 22 avsnitt 4.1.3).

Förslagen i denna proposition innebär att endast den som är kvalificerad för bostadsbidrag uppfyller villkoren för att få bostadsbidrag. Av detta följer således att om endast en av makarna, eller samborna, är kvalificerad så kan ingen i hushållet få bostadsbidrag. På grund av bostadsbidragets konstruktion finns det en risk att kravet på kvalificering ökar incitamenten att ansöka om bostadsbidrag som ensamstående trots att man är sammanboende eller att inte anmäla att man flyttat ihop med någon i syfte att få eller behålla rätten till bostadsbidrag. Regeringen följer utvecklingen kring skenseparationer noga då denna risk redan finns med dagens regelverk. Bland annat har Inspektionen för socialförsäkringen fått i uppdrag att granska hur Försäkringskassan arbetar för att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar inom bostadsbidrag och underhållsstöd på grund av skenseparationer (regleringsbrev för 2025 avseende Inspektionen för socialförsäkringen). Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 föreslagit att Skatteverkets anslag för folkbokföringskontroller ökas med 35 miljoner kronor för 2026. Skatteverkets anslag fr.o.m. 2027 föreslås öka med 130 miljoner kronor per år för myndighetens fortsatta arbete med folkräkning. I det ingår bl.a. att genomföra folkbokföringskontroller för att säkerställa en korrekt folkbokföring.

#### *Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning*

Sjukersättning kan beviljas en försäkrad, som har stadigvarande nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan, och som var försäkrad vid försäkringsfallet (33 kap. 5 § SFB). Detsamma gäller för rätt till aktivitetsersättning med skillnaden att arbetsförmågan ska kunna antas vara nedsatt under minst ett år (33 kap. 7 § SFB).

*Länstyrelsen i Västra Götaland, IFAU, SKR och Svenska Kyrkan* framhåller att flera av de socialförsäkringsförmåner som omfattas av förslaget om kvalificering främst är aktuella för personer som i någon utsträckning har nedsatt arbetsförmåga och att ett krav på kvalificering därför inte kan antas öka arbetsutbudet i någon större utsträckning inom dessa grupper.

Som nämnts ovan under avsnitt 5.1 har kravet på kvalificering flera syften varav ett är att långsiktigt främja egen försörjning. Men det handlar också om att motverka att socialförsäkringen fungerar som tilldragningsfaktor för migranter, och att stärka kopplingen mellan tillgång till socialförsäkringsförmåner och anknytning till Sverige. Ett villkor om fem års bosättning för sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning säkerställer att förmånerna tillfaller personer som har en varaktig anknytning till Sverige. Regeringen bedömer att det stärker

Prop. 2025/26:136 systemets legitimitet när varaktiga och kostsamma förmåner riktas till dem som, genom etablering i Sverige, har bidragit, eller hade kunnat bidra, till finansieringen av välfärdssystemet. Villkoret om fem års bosättning fungerar som en indikator för att det finns en grundläggande varaktig anknytning till Sverige, vilket enligt regeringen gör det till ett proportionerligt villkor för tillgång till grundskyddet.

Sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning lämnas i dag endast till den som kan tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år. Denna bestämmelse bör enligt regeringen lämnas oförändrad trots införande av ett villkor om bosättningstid för kvalificering. *Försäkringskassan* anser att kravet om tre års bosättning för sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning sätts ur spel i och med kravet på fem års bosättning i kvalificeringen. Regeringen delar inte den bedömningen. Utan ett kvarstående treårvillkor i förmånsbestämmelsen skulle personer som kvalificerar sig genom inkomster, se avsnitt 5.4 om inkomstvillkoret, eller som anses ha en så pass stark anknytning till Sverige att de inte behöver kvalificera sig, se avsnitt 5.5 om synnerliga skäl, nämligen kunna få snabb, och i vissa fall direkt, tillgång till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning vilket inte regeringen anser rimligt.

### *Bostadstillägg*

Bostadstillägg är ett skattefritt behovsprövat tillägg till vissa andra förmåner. Tilläggets storlek påverkas av bostadskostnaden, förmögenheten och inkomsten. Bostadstillägg kan lämnas till den som är bosatt i Sverige och har hel allmän ålderspension, aktivitetsersättning, sjukersättning, änkepension eller särskild efterlevandepension. Bostadstillägg kan även betalas ut till den som har pension eller invaliditetsförmån från en annan stat som ingår i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES (101 kap. 3 § SFB). Bostadstillägget är således kopplat till rätten till andra, individuella förmåner. I denna proposition föreslås att bostadstillägg ska omfattas av kravet på kvalificering. Det innebär att bostadstillägget endast kan lämnas till den som är kvalificerad, oavsett om ursprungsförmånen omfattas av ett krav på kvalificering eller inte. Behovsprövningen av bostadstillägg grundas i den försäkrades samt eventuell medsökandes, makes eller sambos, inkomster och bostadskostnaderna fördelas på båda de försäkrade.

*Pensionsmyndigheten* påpekar att kravet om fem års bosättningstid för bostadstillägg innebär att olika bosättningsperioder ska utredas beroende på pensionsförmån. En effekt av detta blir att det inte finns rätt till samtliga pensionsförmåner vid en och samma tidpunkt trots uppnådd riktålder, utan rätten inträffar vid olika tidpunkter beroende på förmån och när kvalificeringen är uppnådd, vilket innebär återkommande ansökningar för enskilda. *SPF Seniorerna* och *Svenska Kommunalpensionärernas förbund (SKPF)* anser att villkoret om bosättningstid bör vara tre år i stället för fem år för bostadstillägg för att ligga i linje med bosättningsvillkoret för rätten till garantipension.

En viktig utgångspunkt för kommitténs modell för en kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner har varit att modellen ska vara enkel att förstå och tillämpa, samtidigt som den uppfyller de krav som ställs på

Sverige enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden. En anpassning av bosättningstiden till förmånsvillkoren för varje enskild förmån har därför inte kunnat prioriteras. Kravet på kvalificering är ett grundkrav som ska vara uppfyllt för att det överhuvudtaget ska bli aktuellt att tillämpa de olika förmånsvillkoren. Regeringen anser inte att det finns skäl att införa ytterligare en bosättningstid för vissa förmåner, utan grundkravet bör vara enhetligt för alla berörda förmåner. Villkoret om bosättningstid bör således vara fem år även för bostadstillägg.

### *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. Kommittén har funnit att äldreförsörjningsstödet nyttjas i väsentligt högre grad av den grupp som kvalificeringsreglerna avser att träffa än av andra grupper, dvs. förekomsten av äldreförsörjningsstöd är jämförelsevis hög bland äldre immigranter från tredjeländ. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att äldreförsörjningsstödet kan antas ha en tilldragningsseffekt på migranter och att det bör omfattas av kravet på kvalificering. Äldreförsörjningsstödet samspelar också med bl.a. bostadstillägget och kommer att kompensera för denna förmån om kravet på kvalificering inte införs även för äldreförsörjningsstöd.

Behovsprövningen av äldreförsörjningsstöd grundas i den försäkrades samt eventuell medsökandes, makes eller sambos, inkomster. Kravet på kvalificering innebär ingen förändring i den delen.

*SPF Seniorerna* och *SKPF* framför att kvalificeringstiden för äldreförsörjningsstödet bör vara tre år i stället för fem år för att ligga i linje med bosättningsvillkoret för rätten till garantipension. Som nämnts ovan i avsnittet om bostadstillägg anser regeringen inte att det finns skäl att införa ytterligare en kvalificeringstid för vissa förmåner, utan grundkravet bör vara enhetligt för alla berörda förmåner och tiden bör således vara fem år även för äldreförsörjningsstödet.

### *Omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning*

En försäkrad förälder har rätt till omvårdnadsbidrag för ett försäkrat barn, om barnet på grund av funktionsnedsättning kan antas vara i behov av omvårdnad och tillsyn under minst sex månader (22 kap. 3 § SFB). Även den som likställs med förälder har rätt till omvårdnadsbidrag för barnet (22 kap. 2 § SFB). Föräldrarna kan välja om de ska ansöka gemensamt, var för sig eller om bara en av dem ska ansöka (22 kap. 14 § SFB). En förälder har enligt 9 § föräldraledighetslagen (1995:584) rätt till förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel om det för barnet lämnas omvårdnadsbidrag enligt 22 kap. socialförsäkringsbalken. *Göteborgs kommun*, *Jämställdhetsmyndigheten* och *Rädda barnen* påpekar att föräldrar som kommer till Sverige och har barn med funktionsnedsättning genom förslagen inte får samma rätt till förkortning av arbetstiden som föräldrar som kan få omvårdnadsbidrag för sina barn. Detta kan försvåra för föräldrarna som kommer till Sverige att ta ett arbete.

Regeringen konstaterar att föräldrar som arbetar har rätt till ledighet också utan omvårdnadsbidrag, t.ex. i form av hel ledighet med eller utan

Prop. 2025/26:136 föräldrapenning (5 § föräldraledighetslagen), delledighet genom förkortning av arbetstid, med eller utan föräldrapenning (6 och 7 §§ föräldraledighetslagen) och ledighet med tillfällig föräldrapenning för vård av barn (8 § föräldraledighetslagen). Det finns således andra bestämmelser som till stor del kan tillgodose behovet av flexibilitet för föräldrar, även för dem som nyligen kommit till Sverige och har barn med särskilda behov.

Det är den person som omvårdnadsbidraget ska lämnas till, dvs. den som förmånen betalas ut till, som ska uppfylla kravet på kvalificering. I och med detta kan endast en förälder som är kvalificerad få förmånen. Den föräldern får då ensam hela omvårdnadsbidraget. Det finns inget krav på att barnet ska vara kvalificerat, men barnet måste vara bosatt och därmed försäkrat.

Merkostnadsersättning kan lämnas till en försäkrad som har merkostnader till följd av en funktionsnedsättning som har uppkommit före uppnådd riktålder för pension, om det kan antas att funktionsnedsättningen kommer att bestå under minst ett år (50 kap. 4 § SFB). Merkostnadsersättning kan även lämnas till en förälder som har merkostnader för ett försäkrat barn om det kan antas att barnets funktionsnedsättning kommer att bestå under minst sex månader (50 kap. 5 § SFB). I och med att det införs ett krav på kvalificering för merkostnadsersättning behöver den person som ersättningen lämnas till vara kvalificerad. Om endast en av två föräldrar uppfyller kravet på kvalificering får således denne ensam hela merkostnadsersättningen, under förutsättning att förmånsvillkoren i övrigt är uppfyllda. Barnet måste vara försäkrat enligt förmånsvillkoren, men behöver inte vara kvalificerat.

DO anser att ett krav på kvalificering för omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning riskerar att motverka jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Regeringen bedömer dock att kravet på kvalificering främjar långsiktig integration och delaktighet i samhället. Det skapar incitament att etablera sig i arbetslivet och i samhällsgemenskapen innan tillgång ges till förmåner, vilket stärker individens egen försörjningsförmåga. Regeringen bedömer att detta på sikt kommer att bidra till jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället.

### *EU-rätten och den fria rörligheten*

Enligt artikel 18 EUF-fördraget ska, inom fördragets tillämpningsområde, all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Europaparlamentet och rådet kan i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta bestämmelser i syfte att förbjuda sådan diskriminering. 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 diskriminering rättfärdigas på grund av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. I artikel 24 i rörlighetsdirektivet anges att alla unionsmedborgare som uppehåller sig i en mottagande medlemsstat ska åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat,



men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, ska åtnjuta denna rättighet. I artikel 24.2 finns ett undantag: en mottagande medlemsstat är inte skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader.

De rättigheter som tredjelandsmedborgare kan ges i unionsrätts bestämmelser om unionsmedborgarskap utgör härledda rättigheter till följd av att en unionsmedborgare har utövat sin rätt till fri rörlighet, så kallad 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. En härledd uppehållsrätt blir aktuell 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.).

Vidare finns de migrationsrättsliga rättsakterna som syftar till att förenkla för tredjelandsmedborgare att arbeta i en EU-stat och som innehåller bestämmelser om rätt till likabehandling, i varierande grad, avseende tillgången till social trygghet och socialt stöd. Som exempel kan nämnas artikel 16.1.e i Europaparlamentets och rådets (EU) 2021/1883 direktiv av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG, vari anges att tredjelandsmedborgare som beviljas uppehållstillstånd på grund av EU-blåkort ska likabehandlas vad gäller social trygghet. Även t.ex. personer som har fått så kallat ICT-tillstånd, gästforskare, praktikanter, volontärer, au-pairer har rätt till likabehandling avseende social trygghet.

För de tredjelandsmedborgare som fått uppehållstillstånd i en EU-stat på grund av internationellt skydd blir 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, tillämplig från och med den 1 juli 2026. I artikel 31 i skyddsgrundsförordningen anges att personer som beviljats internationellt skydd ska behandlas på samma sätt som medborgare i den medlemsstat som har beviljat dem internationellt skydd, att tillgången till visst socialt stöd i vissa fall får villkoras samt att likabehandling med avseende på socialt stöd för personer som har status som subsidiärt skyddsbehövande får begränsas till grundläggande förmåner.

För att underlätta för den inre gemensamma marknaden har ett system för samordning av social trygghet utvecklats på EU-nivå, i enlighet med artikel 48 i EUF-fördraget. Regelverket är inte avsett att harmonisera medlemsstaternas olika sociala trygghetssystem utan syftar till att samordna dessa så att den fria rörligheten kan utnyttjas. Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen fastställs vilken

Prop. 2025/26:136 medlemsstats lagstiftning som är tillämplig. Förordningen bygger på ett antal principer som utgör en förutsättning för att förordningens bestämmelser ska fungera på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Dessa principer är likabehandling (artikel 4), likställande av förmåner m. m. (artikel 5), sammanläggning (artikel 6) och exportabilitet (artikel 7). Principen om likabehandling innebär bl.a. att de som är bosatta i en medlemsstat har samma rättigheter och skyldigheter som statens egna medborgare i fråga om de sociala trygghetsförmånerna som omfattas av förordningen. Principen om likställande av förmåner m.m. innebär att förmåner, inkomster, omständigheter och händelser som är likvärdiga ska behandlas på samma sätt mellan medlemsstater. Det vill säga att när en medlemsstat tillämpar sin nationella lagstiftning ska hänsyn tas till likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter och händelser som har hänt under en annan medlemsstats behörighet, som om de hade inträffat i det egna landet. Genom förordning 883/2004 ger 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 medlemsstaterna stöd för att samarbeta i handläggningen om förmåner.

Sammantaget medför EU-rätten ett flertal rättigheter för både unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare som nyttjat sin fria rörlighet, arbetat inom unionen eller av andra skäl har rätt att vistas här. Regeringen bedömer att förslaget om en ny kvalificering till socialförsäkringsförmåner är förenlig med EU-rätten.

#### *EU-rätten och förhållandet till villkoret om bosättningstid*

Varje medlemsstat äger behörighet att utforma sina sociala trygghetssystem, vari ingår att bestämma villkoren för att få en förmån, så länge EU-rätten beaktas, se avsnitt 5.2. Det kan således införas ett villkor om bosättningstid om fem år inom en ramtid om femton år för att kunna få vissa bosättningsbaserade förmåner. Den rättsliga grunden för vistelsen i Sverige är av avgörande betydelse för vilka rättigheter en person omfattas av. Den som omfattas av förordning 883/2004 ska likabehandlas med svenska medborgare i fråga om villkoret om fem års bosättning inom en ramtid om femton år. Detta eftersom principen om likställande innebär att bosättningstid i annan EU/EES-stat ska likställas med bosättningstid i Sverige för att det inte ska bli fråga om olikbehandling eller en begränsning av den fria rörligheten inom EU. Det innebär t.ex. att en person som har varit bosatt i Tyskland i fem år, som omfattas av förordning 883/2004, och som därefter bosätter sig i Sverige redan vid ankomsten hit uppfyller villkoret om bosättningstid. Detta gäller oavsett om det är en svensk medborgare, unionsmedborgare eller en tredjelandsmedborgare så länge personen omfattas av förordning 883/2004.

De direktiv som reglerar tredjelandsmedborgares rätt att arbeta i EU respektive skyddsgrundsförordningen, innebär enligt regeringen att dessa tredjelandsmedborgare ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare i samma situation. Den bosättningstid som fullgjorts i annan EU/EES-stat bör således tillgodoräknas även tredjelandsmedborgare som omfattas av det regelverket och som bosätter sig i Sverige. Förslaget i denna proposition innebär att ingen åtskillnad görs mellan svenska

medborgare, unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare. Villkoret om bosättningsstid är medborgarskapsneutralt.

Sammantaget innebär det nya villkoret om bosättningsstid att unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare som omfattas av EU:s bestämmelser om likabehandling och som flyttar in och ut ur Sverige kommer att behandlas lika med svenska medborgare som flyttat in och ut ur Sverige.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har lyft att det till följd av det nya villkoret om bosättningsstid kan bli fråga om längre handläggningsstider eftersom behovet av att fråga om personers bosättning kommer att öka respektive att det är oklart vilken bosättningsstid som andra medlemsstater kommer att kunna svara på. Regeringen bedömer att det behöver införas en kvalificering till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner bl.a. för att stärka anknytningen till Sverige som grund för försäkringstillhörighet. Tillämpningen av de villkor som föreslås för att uppnå en starkare anknytning behöver samtidigt vara förenlig med Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten, varför ökade förfrågningar till andra medlemsstater, som visserligen kan komma att innebära längre handläggningsstider, är nödvändiga för att reformen ska kunna införas. Därtill är det fråga om samma typ av uppgifter som myndigheterna redan idag i vissa fall behöver efterfråga, såsom adressuppgifter, försäkringsperioder och inrese- respektive utresedatum från Sverige, se även vidare avsnitt 5.6 om utbyte av uppgifter.

Regeringen anser därför att även om införandet av villkoret om bosättningsstid till en början kan innebära ökad och försvårad administration för myndigheterna är reformens angelägenhet överordnad. Myndigheterna behöver därför hitta fungerande rutiner för att kunna tillämpa villkoret i enlighet med EU-rättens krav. Genom EESSI, EU:s digitala system för att samordna socialförsäkringsärenden mellan medlemsländer, inklusive Norge, Island, Liechtenstein, Schweiz och Storbritannien, har myndigheterna tillgång till säker och spårbar informationsöverföring när det gäller personer som omfattas av samordningsbestämmelserna. Vid en ansökan om en socialförsäkringsförmån ankommer det dessutom på den sökande att styrka de sakförhållanden som ligger till grund för hans eller hennes rätt till förmån. Det är i första hand den försäkrade som har att inhämta och presentera verifierbara underlag för att styrka sin sak hos handläggande myndigheter. Under tiden det utreds om en person har kvalificerat sig bör de handläggande myndigheterna, i linje med det som Försäkringskassan framför, ha möjlighet att fatta interimistiska beslut, under förutsättning att förutsättningarna i 112 kap. 2 § SFB är uppfyllda.

För att samordningen av social trygghet ska fungera så bra som möjligt ger 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 ett rättsligt stöd för att medlemsstater kan ha ett effektivt och nära samarbete vid handläggningen av ärenden.

#### *Villkoret om bosättningsstid i förhållande till andra internationella åtaganden*

Villkoret om bosättningsstid om fem år inom en ramtid om femton år syftar till att öka incitamenten för arbete och minska tilldragnings effekterna till

Prop. 2025/26:136 Sverige för att säkra att den som får tillgång till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner har en stark anknytning till Sverige genom bosättning och, så långt som möjligt, bidrar till samhället genom att arbeta. Förslaget ändamål är enligt regeringens mening angelägna och legitima. Regeringen anser att Sveriges internationella åtaganden inte innebär något hinder mot att under vissa förutsättningar och genom lag ställa upp krav för att utländska medborgare ska få samma tillgång till social trygghet som andra som redan är bosatta här.

*Diskrimineringsombudsmannen (DO)* och *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att förslaget medför risker för diskriminering respektive att konsekvenserna av förslagen inte är tillräckligt analyserade i förhållande till de mänskliga rättigheterna. Ett villkor om bosättningsstad innebär inte att enskilda utesluts från de socialförsäkringsförmåner som omfattas av villkoret, utan att det ställs ett krav på anknytning till Sverige genom bosättning under en viss bestämd tid innan förmånerna kan lämnas. Detta gäller lika för alla, oavsett medborgarskap eller nationalitet. För det fall personer får olika tillgång till socialförsäkring, beror detta på själva grunden för deras vistelse här. I och med att det framgent fortfarande finns möjlighet till social trygghet i form av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2025:400) bedömer regeringen att de risker som *DO* och *Institutet för mänskliga rättigheter* lyfter för olika gruppers tillgång grundläggande ekonomiska och sociala rättigheter, bl.a. äldre personer och personer som har en funktionsnedsättning, kan omhändertas inom ramen för det ekonomiska biståndet. Regeringen bedömer att förslaget innebär en nödvändig och proportionerlig åtgärd i förhållande till de legitima ändamål som förslaget syftar till att uppnå. Med hänsyn till detta och till att det fortfarande finns möjlighet till social trygghet framgent i form av socialförsäkring och ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2025:400) anser regeringen att förslaget är förenligt med barnkonventionen och Sveriges övriga internationella åtaganden, se även avsnitt 5.1.

## 5.4 Kvalificering genom inkomst

### 5.4.1 Inkomstvillkor

#### **Regeringens förslag**

Kravet på kvalificering ska kunna uppfyllas genom inkomst av förvärvsarbete (villkor om inkomst) som uppgår till antingen minst 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd, eller minst 0,25 inkomstbasbelopp per månad under minst 12 av de senaste 24 månaderna.

För att bedöma om inkomstvillkoret 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, dividerad med inkomstbasbeloppet för året som beslutet avser, eller

2. den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som beslutet i 1 avser, dividerade med inkomstbasbeloppet för respektive år som beslutet avser.

Storleken på inkomsten av förvärvsarbete per månad för näringsverksamhet ska beräknas till en tolfedel av dessa inkomster. Det alternativ som ger den högsta inkomsten per månad ska användas.

### Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer delvis överens med regeringens. Kommittén föreslår att det lägre inkomstvillkoret ska uppgå till 0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna. Vidare görs ett förtydligande i förhållande till kommitténs förslag om vilket inkomstbasbelopp som ska tillämpas vid beräkningen.

### Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över möjligheten att kvalificera sig genom inkomster. Ett flertal av remissinstanserna som kommenterar inkomstvillkoret anser att den lägre nivån är för hög. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* tillstyrker att kvalificeringstiden om fem år ska kunna förkortas genom inkomst av förvärvsarbete, eftersom detta bedöms ytterligare öka incitamenten att komma i arbete samtidigt som effekten på Sveriges tilldragningskraft sannolikt är marginell.

*Landsorganisationen i Sverige (LO)* avstyrker förslaget om inkomstvillkor och anför att det utgör ett principiellt avsteg från den viktiga åtskillnaden mellan bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner, där inkomstbortfallsprincipen bör vara vägledande för de senare. Även *Sveriges advokatsamfund* avstyrker inkomstvillkoret och framför att bosättningsbaserade förmåner inte bör styras av om den sökande har rätt inkomst. *Arbetsgivarverket*, *Företagarna* och *Svenskt Näringsliv* anser att det högre inkomstvillkoret är för högt för att många grupper på arbetsmarknaden ska kunna kvalificera sig, vilket påverkar internationell rekrytering. *Arbetsgivarverket* anser att det bör införas ett kompletterande inkomstvillkor på 0,38 inkomstbasbelopp för doktorander.

Ett antal remissinstanser, såsom *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)*, *Sveriges kommuner och regioner (SKR)*, *Linköpings universitet* och *Malmö kommun*, framför att det föreslagna lägre inkomstkravet är för högt och att vissa av de grupper som omfattas av kravet på kvalificering inte kommer att ha en realistisk möjlighet att uppfylla inkomstvillkoret. *SKR* menar att många av de yrken som är aktuella för personer som går från bidrag till arbete och för okvalificerad arbetskraft har lönenivåer som ligger under de föreslagna nivåerna. *Malmö kommun* anser att de föreslagna lönenivåerna inte motsvarar det förväntade löneläget för flertalet biståndsmottagare som börjar arbeta. Kommunen anser det nödvändigt att lagstiftaren, vid ett fortsatt arbete utifrån *Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15)*, och förslaget om kvalificering utgår från samma beloppsmässiga nivåer när det gäller frågor om egen försörjning och rätt till ekonomiskt stöd. *Diskrimineringsombudsmannen* påpekar att exempelvis personer med funktions-

Prop. 2025/26:136 nedsättning, kvinnor och äldre personer kan ha svårt att uppnå tillräckliga inkomster för att få en kortad kvalificeringstid. *Försäkringskassan* anser att det bör tydliggöras om inkomstvillkoret bara kan uppfyllas efter bosättning i Sverige och under den tid som bosättningen varar samt att förmåner kan fortsätta lämnas även om inkomsterna minskar efter att inkomstvillkoret uppfyllts. Myndigheten efterfrågar också ett förtydligande kring hur inkomster från andra EU/EES-länder ska beaktas samt vilken årsinkomst som avses i fråga om näringsverksamhet.

Svenskt Näringsliv bedömer att förslaget kan förväntas stärka det relativt svaga arbetsmarknadsdeltagandet som råder i vissa grupper i Sverige.

*Ekobrottsmyndigheten* framför att inkomstvillkoret medför att det uppstår ett incitament för personer att försöka kvalificera sig på olaglig väg, genom skenanställningar och fusk med arbetsgivardeklarationen och eller missbruk av identiteter som kan ge en ingång till socialförsäkrings-systemet.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Ökade drivkrafter och ett attraktivt arbetsland*

Villkoren för att omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen i Sverige har, enligt regeringens bedömning, varit alltför generösa för personer som bosätter sig i Sverige men ännu inte har etablerat sig varaktigt. För att stärka kopplingen mellan rätten till socialförsäkringsförmåner och anknytningen till Sverige föreslår regeringen i denna proposition att det införs ett krav på kvalificering genom antingen bosättning i Sverige under en tid om fem år inom en ramtid om femton år (villkor om bosättningsstid) för vissa bosättningsbaserade förmåner, se avsnitt 5.3, eller genom inkomst av förvärvsarbete (villkor om inkomst). Regeringen anser att egen ansträngning alltid ska löna sig och att det finns skäl att öka drivkrafterna för personer som bosätter sig i Sverige att snabbt komma i arbete. Vidare är arbetskraft från andra länder ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft. Regeringen instämmer också i bedömningen att de förstärkta drivkrafterna till arbete kan förväntas stärka det relativt svaga arbetsmarknadsdeltagandet i vissa grupper i Sverige, vilket framförs av Svenskt Näringsliv. Mot bakgrund av detta bör det även vara möjligt att kvalificera sig till de aktuella bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna genom inkomst av förvärvsarbete. Enligt regeringen innebär en sådan kvalificering inte, som LO anför, att åtskillnaden mellan den bosättningsbaserade försäkringen och den arbetsbaserade försäkringen går förlorad. För att kvalificera sig genom inkomster krävs först och främst bosättning i Sverige. De bosättningsbaserade förmånerna utgör också alltså en del av det grundskydd som finansieras med skattemedel.

### *Två inkomstnivåer*

Regeringen föreslår två möjligheter till kvalificering genom inkomst av förvärvsarbete. Den ena möjligheten är att få en inkomst som uppgår till minst 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd. Den andra möjligheten är att få en inkomst som uppgår till minst

0,25 inkomstbasbelopp per månad under minst 12 av de senaste 24 månaderna.

En inkomst som uppgår till minst 0,48 inkomstbasbelopp per månad motsvarar för 2026 en månadsinkomst om minst 40 032 kronor. Det är fråga om en hög inkomstnivå, som dessutom behöver vara sammanhängande, för att möjliggöra ett snabbspår för högkvalificerad arbetskraft. Att inkomsterna behöver vara sammanhängande under minst sex månader i följd innebär att det inte får finnas något avbrott i intjänandet under den tiden, utan inkomsterna måste för varje månad uppgå till minst 0,48 inkomstbasbelopp. Ett antal remissinstanser anser att villkoret om 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd är för högt och har en negativ inverkan på möjligheterna till internationell rekrytering. Några instanser efterfrågar också ett kompletterande inkomstvillkor för t.ex. doktorander, forskare m.m. Som diskuteras i avsnitt 5.1 innebär förslagen ingen begränsning avseende arbetsbaserade förmåner. När det gäller de bosättningsbaserade förmåner som behandlas i propositionen, såsom barnbidrag, föräldrapenning och bostadsbidrag, är en möjlig konsekvens att vissa grupper inom bl.a. högskolesektorn, främst doktorander, inte kommer att kvalificera sig i den högre inkomstnivån utan först efter det att det lägre inkomstvillkoret uppfyllts. Detta kan komma att påverka Sveriges rekryteringsförmåga och regeringen avser därför att följa denna fråga nära. Regeringen anser dock att den föreslagna inkomstnivån, sammantaget med den varaktighet i tid som krävs, utgör en bra avvägning mellan intresset av att locka högkvalificerad arbetskraft till Sverige samtidigt som behovet av att stärka anknytningen till Sverige för att kunna omfattas av vissa bosättningsbaserade förmåner värnas. Vidare är det angeläget att regelverket är enhetligt och lättöverskådligt, varför det enligt regeringen inte bör införas ytterligare inkomstvillkor som tar sikte på en specifik yrkesgrupp såsom exempelvis Arbetsgivarverket föreslår.

När det gäller det lägre inkomstvillkoret har flera remissinstanser lyft att detta behöver vara i nivå med de inkomster som berörda personer kan förväntas ha. Regeringen delar remissinstansernas synpunkt att kommitténs föreslagna nivå kan komma att utestänga vissa grupper från möjligheten att kvalificera sig genom inkomster. Vidare är det viktigt att inkomstnivån upplevs realistisk för den som är ny i Sverige, så att drivkrafterna att komma i arbete stärks. Inkomstnivån bör också ligga nära andra närliggande pågående lagstiftningsarbeten om inkomstnivåer, såsom inkomstgränsen för självförsörjning för medborgarskap som har satts till en årsinkomst om tre inkomstbasbelopp vilket motsvarar 250 200 kronor 2026, se lagrådsremissen Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Inkomstgränsen för självförsörjning har också i 2024 års ekonomiska vårproposition satts till tre inkomstbasbelopp (prop. 2023/24:100 Bilaga 2). Därför föreslår regeringen, till skillnad från kommittén, att det lägre inkomstvillkoret sätts till 0,25 inkomstbasbelopp per månad under minst tolv av de senaste 24 månaderna. En inkomst som uppgår till minst 0,25 inkomstbasbelopp per månad under minst tolv av de senaste 24 månaderna, motsvarar för 2026 en månadsinkomst om minst 20 850 kronor. Den lägre inkomstnivån avser att träffa en bredare grupp av arbetskraften. Tiden för intjänande är längre, och det är inte fråga om ett sammanhängande intjänande, utan inkomstnivån ska uppnås under minst tolv månader under en period om sammanlagt 24 månader. Detta gör

Prop. 2025/26:136 att fler kan kvalificera sig genom det lägre inkomstvillkoret än vad som hade varit möjligt med kommitténs förslag. Betydelsen av en lägre inkomstnivå med avseende på hur många fler som skulle kunna kvalificeras kan åskådliggöras utifrån historiska uppgifter på individnivå. Utifrån den population av personer som invandrat från tredjeland de senaste fem åren, vilken omfattar cirka 300 000 personer, skulle 93 000 personer uppnå inkomstvillkoret när gränsen är satt till 0,25 inkomstbasbelopp. Detta ska jämföras med att motsvarande antal beräknas vara 72 000 med det högre satta villkoret om 0,35 inkomstbasbelopp. Drygt 20 000 fler beräknas alltså kunna uppfylla inkomstvillkoret till följd av den föreslagna lägre nivån än jämfört med kommitténs förslag.

Det är de totala inkomsterna per månad som behöver uppnå en viss nivå för att inkomstvillkoret ska vara uppfyllt en enskild månad, men inkomsterna kan komma från olika arbeten. Det innebär att en person kan ha inkomster från olika arbetsgivare som tillsammans medför att inkomstvillkoret uppnås. Det innebär också att en person kan kombinera inkomster från anställning och näringsverksamhet för att uppnå villkoret.

Inkomstvillkoret är kopplat till inkomstbasbeloppet, eftersom detta anses vara det bästa sättet att göra inkomstvillkorets nivåer följ samma i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen. Inkomstbasbeloppets förändring baseras på inkomstindex, som i sin tur avspeglar snittinkomstutvecklingen i Sverige för personer mellan 16 år t.o.m. riktåldern. Ett inkomstbasbelopp beräknas för varje år, 58 kap. 26–27 §§ SFB. När inkomstvillkoret ska prövas ska inkomsterna ställas i relation till det för samma år beslutade inkomstbasbeloppet.

Trots att nivån på det lägre inkomstvillkoret sätts lägre än den nivå som kommittén föreslog kommer det att finnas personer som av olika skäl inte kan uppnå heller denna nivå. Även med beaktande av det som *DO* påpekar om att vissa personer kan ha svårt att uppnå tillräckliga inkomster för att få en kortad kvalificeringstid bedömer regeringen att inkomstvillkoret inte kan sättas för lågt. I så fall skulle villkoren för kvalificering genom inkomst riskera att bli alltför generösa. Den som inte uppnår något av inkomstvillkoren kommer i stället att kunna kvalificera sig genom villkoret om bosättningstid, se avsnitt 5.3.

#### *Villkoret om inkomst av förvärvsarbete omfattas inte av ramtiden*

Villkoret om viss inkomst av förvärvsarbete under viss tid omfattas inte av den femtonåriga ramtiden som gäller för villkoret om bosättningstid. Detta gäller både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet. Det är i samband med att en person bosätter sig i Sverige som kravet på kvalificering uppstår, dvs. det är den s.k. gränsöverskridande förflyttningen som aktiverar villkoren om bosättningstid respektive inkomst. Det är endast inkomster från anställning och näringsverksamhet som har tjänats in efter att en person bosatt sig i Sverige som kan beaktas vid bedömningen av om inkomstvillkoret är uppfyllt. Tidpunkten för bosättning i Sverige markerar startpunkten för en möjlig varaktig etablering med tillgång till vissa bosättningsbaserade förmåner. Syftet med att införa en möjlighet att uppfylla kravet på kvalificering genom inkomster är att skapa drivkrafter för arbete för den som redan påbörjat en etablering i Sverige genom bosättning. Detta gäller lika för alla oavsett om



det är en person som är inflyttad från ett annat EU-land eller från tredjeland. För att illustrera detta kan följande exempel ges. Ett gift par, varav den ene är svensk medborgare och den andre tysk medborgare, har bott och arbetat i Tyskland fr.o.m. den 1 juni 2025. Dessförinnan bodde de i Brasilien i tjugo år. Båda har haft inkomster i Tyskland på över 0,48 inkomstbasbelopp varje månad. Den 1 juni 2027 flyttar paret till Sverige. En av makarna ansöker fr.o.m. juli samma år om merkostnadsersättning. Villkoret om kvalificering genom bosättningstid, alternativt genom inkomster över en viss tid, ska prövas fr.o.m. juli 2027, dvs. den månad som ansökan gäller. Med anledning av att sökandens bosättning bara har varat i två år inom EU är villkoret om bosättningstid inte uppfyllt, oavsett om det är den svenska eller tyska medborgaren som har ansökt om förmånen. Inte heller kan tidigare inkomster som intjänats i Tyskland beaktas, eftersom endast inkomster som intjänats efter att man har bosatt sig i Sverige kan räknas i samband med prövning av inkomstvillkoret. Exemplet illustrerar att det inte kan bedömas som lättare för svenska medborgare att uppfylla inkomstvillkoret vid flytt till Sverige än för medborgare i andra medlemsstater. Regeringen bedömer därför att det inte kan anses vara indirekt diskriminerande.

Det är den dag fr.o.m. vilken ansökan gäller som inkomstvillkoret ska vara uppfyllt. Det innebär att det vid denna tidpunkt ska bedömas om sökanden fr.o.m. sin bosättning i Sverige har varit bosatt här i fem år de senaste femton åren eller, om bosättningstiden är kortare än så, har haft sådana inkomster att inkomstvillkoret är uppfyllt och personen därigenom uppfyller kravet på kvalificering. Om inkomsterna minst uppnår inkomstnivåerna 0,48 inkomstbasbelopp eller 0,25 inkomstbasbelopp per månad och har den varaktighet i tid som krävs kan förmåner lämnas. Som exempel kan anges att en person har flyttat från ett s.k. tredjeland och bosatt sig i Sverige januari 2030 och fr.o.m. februari 2030 har en månadsinkomst som överstiger 0,25 inkomstbasbelopp. I juni 2031 ansöker personen om merkostnadsersättning. Vid tiden för ansökan har personen inte uppfyllt villkoret om bosättningstid om fem år, då denne inte tidigare har bott i Sverige eller någon annan EU/EES-stat. Däremot uppfyller personen genom sina inkomster inkomstvillkoret om 0,25 inkomstbasbelopp per månad under tolv av de senaste 24 månaderna. Inkomstvillkoret ska således uppfyllas under den tid som bosättningen i Sverige varar innan förmånen lämnas. Efter denna tid, dvs. när personen efter bosättning i Sverige har beviljats någon av de bosättningsbaserade förmåner som kravet på kvalificering gäller för, och bedömts uppfylla inkomstvillkoret, finns en rätt att få dessa förmåner, om övriga förmånspecifika villkor är uppfyllda. Det är tidigast månaden efter det att inkomstvillkoret är uppfyllt som förmån får lämnas. Hänsyn till gällande bestämmelser om retroaktivitet behöver också tas. Efter att inkomstvillkoret har uppfyllts får förmåner betalas ut framgent, även om inkomsterna skulle minska, eller utebli helt, förutsatt att övriga förmånspecifika villkor är uppfyllda. Vidare behöver en person som flyttar från Sverige och inte längre anses som bosatt i Sverige, men som senare bosätter sig här på nytt, åter uppfylla antingen villkoret om bosättningstid, exempelvis genom sammanläggning av bosättningsperioder, eller ett nytt inkomstvillkor för att kvalificera sig till de förmåner som krav på kvalificering gäller för.

De personer som omfattas av förordning 883/2004 ska likabehandlas med svenska medborgare i fråga om inkomstvillkoret. Detta eftersom principen om likställande innebär att inkomster av förvärvsarbete som tjänas in i annan EU/EES-stat behöver likställas med inkomster som tjänas in i Sverige och också kunna ligga till grund för uppfyllandet av inkomstvillkoret. Om så inte sker skulle det kunna bli fråga om olikbehandling eller en begränsning av den fria rörligheten inom EU. Det innebär t.ex. att en person som bosätter sig i Sverige, men som arbetar och har inkomster i Finland, får tillgodoräkna sig dessa vid uppfyllandet av inkomstvillkoret om han eller hon omfattas av svensk lagstiftning. Detta gäller oavsett om det är en svensk medborgare, unionsmedborgare eller en tredjelandsmedborgare som omfattas av förordning 883/2004. Inkomster från olika medlemsländer kan läggas samman, precis som inkomster från olika arbetsgivare eller från olika inkomstslag. Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning enligt förordningen har alltid företräde. En person som arbetar i en annan medlemsstat än den där han eller hon är bosatt omfattas som huvudregel av arbetslandets lagstiftning. För att samordningen av social trygghet ska fungera så bra som möjligt ger 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 medlemsstaterna rättsligt stöd för att ha ett effektivt och nära samarbete vid samordning av förmåner. Se även avsnitt 5.3 om uppfyllandet av villkoret om bosättningsstid.

#### *Inkomst av näringsverksamhet*

För att bedöma om inkomstvillkoret är uppfyllt för en person som har inkomst av näringsverksamhet föreslås två alternativa beräkningssätt. Ett alternativ är den inkomst av näringsverksamhet som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt, dividerad med inkomstbasbeloppet för året som beslutet avser, och det andra är den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete enligt de senaste två årens tillgängliga beslut om slutlig skatt, dividerade med inkomstbasbeloppet för respektive år som besluten avser.

Det sätt på vilket inkomst av näringsverksamhet fastställs i beslutet om slutlig skatt, innebär en viss fördröjning innan inkomsterna kan läggas till grund för att uppnå kvalificering genom inkomstvillkoret. En konsekvens av fördröjningen mellan uppkomsten av ett överskott i näringsverksamhet respektive redovisning av detta och beslut om slutlig skatt är att det kan bli aktuellt att tillämpa olika inkomstbasbelopp för att bedöma om inkomstvillkoret är uppfyllt. Skälet till att inkomstvillkorets nivåer är knutna till inkomstbasbeloppet är att göra detta följsamt till den allmänna inkomstutvecklingen. På motsvarande sätt bör inkomsterna från en näringsverksamhet relateras till samma inkomstläge som var gällande när dessa inkomster erhöles. Därför bedöms det vara betydelsefullt att inkomsten som uppkommit under ett år ska relateras till samma års inkomstbasbelopp. Alternativet, att använda det inkomstbasbelopp som är gällande när ansökan om förmånen sker, skulle kunna vara till nackdel för näringsidkaren. Att inkomsterna relateras till samma års inkomstbasbelopp kan anses särskilt betydelsefullt just för näringsidkare eftersom

det kan röra sig om inkomster relativt långt tillbaka i tid som ligger till grund för beräkningen av inkomstvillkoret.

För att inkomsterna ska kunna användas när inkomstvillkoret prövas behöver de räknas om till en inkomst av förvärvsarbete per månad. Eftersom det i beslutet om slutlig skatt inte framgår när under året som en person har haft inkomsten bör beräkningen av inkomsten av förvärvsarbete per månad göras genom att den inkomst från näringsverksamheten som framgår av beräkningen ovan delas med tolv. Det alternativ som ger den högsta inkomsten per månad bör enligt regeringens uppfattning användas.

En annan konsekvens av fördröjningen mellan att inkomsterna tjänas in och att beslut om slutlig skatt fattas är att det i praktiken inte blir aktuellt för någon med enbart inkomst av näringsverksamhet att kvalificera sig med stöd av det högre inkomstvillkoret på sex månader. Det följer av att inkomst av näringsverksamhet fastställs på årsbasis.

Följande exempel kan illustrera hur en person som har inkomst av näringsverksamhet kan kvalificera sig genom inkomst istället för bosättningsstid. En person flyttar från tredjeland och bosätter sig i Sverige under 2028. Personen startar en egen verksamhet samma år. År 2032 ansöker denne om omvårdnadsbidrag för sitt barn. Vid det tillfället avser det senaste tillgängliga slutskattebeslutet näringsverksamheten året 2031, vilket fattats någon gång under 2032. Detta visar att inkomsterna i snitt understeg 0,25 inkomstbasbelopp per månad (inkomstbasbeloppet för 2031 används i beräkningen). Besluten om slutlig skatt som avser de två föregående åren, beskattningsår 2029 och 2030, visar emellertid att inkomsterna dessa år sammantaget låg över 0,25 inkomstbasbelopp i genomsnittligt månadsbelopp (inkomstbasbeloppet för 2029 respektive 2030 används i beräkningen). Eftersom det beräkningssätt som ger den högsta inkomsten bör användas har den enskilde uppfyllt inkomstvillkoret genom inkomst av näringsverksamhet.

Inkomstvillkoret kan också uppfyllas genom att kombinera inkomster av näringsverksamhet med andra inkomster av förvärvsarbete som utbetalats under samma beskattningsår som näringsverksamheten. Detta kan i praktiken ha betydelse i det fall inkomsten av anställning respektive näringsverksamhet enligt beräkningen var för sig inte överstiger 0,25 inkomstbasbelopp per månad. I det fallet både förekomst av näringsverksamhet finns och sådana andra inkomster som t.ex. inkomst av anställning, ska beräkningen av inkomsten av näringsverksamhet ske enligt vad som har beskrivits ovan, och därefter ska andra inkomster från förvärvsarbete läggas till för respektive månad de kan hänföras till, se vidare avsnitt 5.4.2.

## 5.4.2 Inkomster av förvärvsarbete

### **Regeringens förslag**

Inkomst av förvärvsarbete för att uppfylla kravet på kvalificering ska avse sådana ersättningar som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för och sådana inkomster som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen.

Inkomster av förvärvsarbete ska hänföras till den månad då de betalas ut.

### **Kommitténs förslag**

Kommittén lämnar inte förslag på en definition av vilka inkomster av förvärvsarbete som ska räknas med vid prövningen av om inkomstvillkoret är uppfyllt eller till vilken månad inkomster av förvärvsarbete ska hänföras till.

### **Remissinstanserna**

*Försäkringskassan* anser att det bör framgå av lagtext och motiv om inkomstvillkoret är uppfyllt när en person faktiskt har tjänat in beloppet eller när arbetsgivaren har registrerat löneuppgiften.

*Ekobrottsmyndigheten* ser vissa problem med att det normalt kommer att vara Skatteverkets individuppgifter i arbetsgivardeklarationen som ligger till grund för inkomstbedömningen. Problemen med falska inkomstuppgifter och därpå följande ekonomiska brott bedöms som ökande och systemhotande. Myndigheten anser att om individuppgifterna används för att bedöma inkomster, bör det säkerställas att beslutande myndigheter känner till dessa omständigheter och vid behov kan begära kompletterande underlag.

*Skatteverket* anser att det finns risk för att uppgifterna i arbetsgivardeklarationen kan komma att innehålla felaktigheter och föreslår att inkomstvillkoret i stället knyts till den fastställda inkomsten i beslutet om slutlig skatt.

*Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* anser att inkomstvillkoret bör utformas på så sätt att inkomsten under perioder med sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning antas vara den som den sjukpenninggrundade inkomsten beräknas på, och att det därvid bortses från nedsättningar på grund av regler kring ersättningsnivåer och takbelopp.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Underlag för att visa inkomster*

Kvalificering genom inkomster av förvärvsarbete förutsätter att en person har haft vissa inkomster med viss varaktighet över tid. För att värna förtroendet för välfärdssystemet är det viktigt att det är tydligt och förutsebart vilka inkomster som ska ligga till grund för en kvalificering, samt att det finns strukturer som möjliggör effektiv kontroll och administration. Det sätt på vilket inkomstvillkoret är konstruerat innebär att det är fråga för den enskilde att kunna visa att han eller hon haft inkomster, dvs. historiska inkomster. Det är den som ansöker om en förmån som har att visa att förutsättningarna är uppfyllda. Det är således den enskilde som ska visa att denne haft sådana inkomster som uppgår till de nivåer och den varaktighet över tid som krävs för kvalificering genom inkomst.

#### *Underlag för att visa inkomst av anställning*

Vid prövningen av ett inkomstvillkor bör myndigheterna i stor utsträckning använda sig av de uppgifter om utbetald ersättning som

arbetsgivare har lämnat till Skatteverket i t.ex. arbetsgivardeklarationen. En utgångspunkt för definitionen av inkomster av anställning bör därför vara att uppgifter om sådana inkomster i flertalet fall ska ha redovisats i arbetsgivardeklarationen. Bland de ersättningar som en utbetalare ska redovisa i arbetsgivardeklarationen ingår ersättning, t.ex. lön, som denne är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för. En fysisk person som bedriver enskild näringsverksamhet eller som är delägare i handelsbolag är i stället skyldig att betala egenavgifter.

Arbetsgivaravgifter ska enligt 2 kap. 4 § socialavgiftslagen (2000:980), med vissa undantag, betalas på avgiftspliktig ersättning för arbete i Sverige. Arbetsgivaravgifter ska också betalas på avgiftspliktig ersättning för arbete i utlandet till en person som när arbetet utförs omfattas av svensk socialförsäkring enligt unionsrätten inom EU eller EES eller enligt avtal med andra stater, t.ex. till en person som omfattas av svensk lagstiftning enligt förordning 883/2004. Skyldigheten att betala arbetsgivaravgifter gäller med andra ord för lön eller annan liknande ersättning som lämnas för arbete. För att kunna läggas till grund för kvalificering kan sådan inkomst av tjänst som redovisas i arbetsgivardeklarationen under kategorin kontant bruttolön beaktas.

*Ekobrottsmyndigheten* och *Skatteverket* påpekar att det finns risk för att uppgifterna i arbetsgivardeklarationen kan komma att innehålla felaktigheter. Skatteverket föreslår en alternativ utformning där inkomst visas genom fastställd inkomst i inkomstdeklarationen. *Arbetsgivarverket* ser positivt på att underlaget kring lönenivåerna för anställda kommer tillhandahållas av Skatteverket genom individuppgifter i arbetsgivardeklarationen. Regeringen anser att regleringen av vilka inkomster som ska ligga till grund för kvalificering bör vara tydlig och ge förutsättningar för en ökad automatisering i handläggningen. Avgiftspliktiga ersättningar kan utläsas ur arbetsgivardeklarationen och även om dessa redovisade uppgifter kan innehålla felaktigheter bedöms de som utgångspunkt kunna utgöra ett tillräckligt tillförlitligt underlag för tillämplande myndigheters beslut. Det förhållandet att arbetsgivaravgifter behöver betalas på de ersättningar som redovisas torde även ha en viss återhållande effekt på förekomsten av felaktigheter. Vilka ersättningar som arbetsgivaravgifter ska betalas för är dessutom tydligt reglerat. Det är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som bedömer vilka kontroller som ska göras i ärenden. Även om uppgifterna om inkomst av tjänst i arbetsgivardeklarationen generellt sett bedöms ha en hög kvalitet och vara tillförlitliga samt endast i begränsad utsträckning ändras i efterhand är det av stor vikt att det finns kontroller som bl.a. kan fånga upp sådana fall där ändringar eller tillägg gjorts i arbetsgivardeklarationen respektive när inkomst av tjänst enligt ett beslut om slutlig skatt inte överstämmer med inkomsterna enligt arbetsgivardeklarationerna. Det ingår även i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott, bl.a. genom att motverka att felaktiga uppgifter ligger till grund för beslut om ersättningar. Myndigheterna använder exempelvis dataanalyser och urval för att göra kontroller inom förmåner. Regeringen bedömer därför, trots den oro som framförts om uppgifternas tillförlitlighet, att dessa som utgångspunkt kan användas för att uppvisa inkomstuppgifter. Vid en avvägning mellan att använda uppgifter i arbetsgivardeklarationen och

inkomsten i beslut om slutlig skatt, som i det senare fallet skulle innebära en sådan tidsmässig fördröjning att de önskvärda drivkrafterna med en kvalificering riskeras, anser regeringen att uppgifter från arbetsgivardeklarationen är att föredra. Vidare kan användandet av arbetsgivardeklarationen för att visa inkomster motverka oredovisat arbete i och med att det därigenom kommer att ligga i den enskildes intresse att inkomsterna redovisas på ett korrekt sätt till Skatteverket. Om en arbetsgivare inte har redovisat samtliga ersättningar som arbetsgivaren har haft en skyldighet att betala arbetsgivaravgifter för finns det inte något som hindrar att en person på annat sätt styrker inkomsten. För att en inkomst ska kunna räknas med är det enligt förslaget tillräckligt att arbetsgivaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för den. Det krävs inte att arbetsgivaren faktiskt har betalat avgifterna. I sammanhanget är det värt att poängtera att arbetsgivare har en skyldighet att betala arbetsgivaravgifter med risk för skatterättsliga påföljder och andra sanktioner om så inte sker.

För den som har en inkomst av tjänst som inte redovisas genom arbetsgivardeklaration kommer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att behöva hantera och kontrollera inkomster manuellt. Det kan t.ex. vara fråga om inkomster från utländska arbetsgivare. Här kan det bli fråga om att den enskilde på annat sätt gör sin inkomst sannolik genom anställningsavtal, kontoutdrag, lönebesked m.m. Det är därefter myndigheternas sak att bedöma om den som ansöker om en förmån styrkt inkomsten.

#### *Underlag för att visa inkomst av näringsverksamhet*

Inkomst av näringsverksamhet redovisas i en årlig inkomstdeklarationen. Inkomsterna fastställs i beslut om slutlig skatt avseende överskott i näringsverksamheten. Egenavgifter ska enligt 3 kap. 2 § socialavgiftslagen, med vissa undantag, betalas på avgiftspliktig inkomst av arbete i Sverige och arbete i utlandet om den avgiftsskyldige när arbetet utförs omfattas av svensk socialförsäkring enligt unionsrätten inom EU eller EES eller enligt avtal med andra stater, t.ex. omfattas av svensk lagstiftning enligt förordning 883/2004. Avgiftspliktig inkomst är bl.a. överskott av näringsverksamhet om den som har inkomsten har arbetat i verksamheten i inte oväsentlig omfattning. Hur stora inkomster som det ska betalas egenavgifter för framgår av beslutet om slutlig skatt. Regeringen anser att det är de avgiftspliktiga inkomsterna som bör användas vid prövningen av inkomstvillkoret.

TCO har fört fram att avbrott i inkomsterna på grund av exempelvis egen sjukdom skulle kunna innebära ett avbrott i den tid som inkomstvillkoret tjänas in och att inkomsten under sådana förvärvsavbrott skulle kunna antas vara den som den sjukpenninggrundade inkomsten beräknas på. Regeringen vill i sammanhanget betona att syftet med att en person ska kunna kvalificera sig genom inkomster är att uppmuntra arbetslinjen. Av detta följer att det endast bör vara inkomster av förvärvsarbete som ska ligga till grund för kvalificering. Bidrag och ersättningar som träder i stället för inkomster ska således inte ligga till grund för att uppfylla inkomstvillkoret, utan endast sådana ersättningar som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för och sådana inkomster som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för. I fråga om ersättningar som utgår med anledning av subventionerade anställningar blir det sätt på

vilket ersättningen redovisas avgörande för om de kan ligga till grund för att uppfylla inkomstvillkoret. I de fall ersättningen upptas som kontant bruttolön i beskattningshänseende kommer inkomsten att kunna ligga till grund för inkomstvillkoret.

En konsekvens av att endast inkomst av förvärvsarbete kan ligga till grund för inkomstvillkoret, och inte transfereringar, är att en person som t.ex. blir sjukskriven under en längre period kan få ett avbrott i tiden vad gäller uppfyllandet av sammanhängande inkomster under sex månader i följd för det högre inkomstkravet. Personen behöver i sådant fall påbörja en ny period av intjänande om sex sammanhängande månader efter avbrottet alternativt kan tidsperioden i det lägre inkomstkravet bli aktuellt.

### *Kontantprincipen*

De inkomstuppgifter som behövs för att pröva ett inkomstvillkor kommer i de flesta fall att framgå av individuppgifter i arbetsgivardeklarationen. En uppgift om utbetald ersättning för arbete redovisas i arbetsgivardeklarationen enligt den s.k. kontantprincipen, dvs. när ersättningen betalas ut. Det är därför ändamålsenligt att de inkomster av förvärvsarbete som ska användas i samband med inkomstvillkoret också utgår från denna princip. Regeringen anser därför att inkomster av förvärvsarbete som huvudregel ska hänföras till den månad då de betalas ut.

Arbetsgivardeklarationen innehåller uppgifter om ersättning för arbete för majoriteten av de förvärvsarbetande. Förutsättningarna för automatisering och effektivisering i prövningen av inkomstvillkoret bedöms därför som goda. Emellertid finns en viss tidsmässig eftersläpning i det att de månatliga inkomsterna, rapporterade i arbetsgivardeklarationen, kommer prövande myndighet till del. Arbetsgivardeklarationen avseende ersättning för arbete en viss månad ska i regel lämnas månaden efter. Det innebär att inkomst av förvärvsarbete en viss månad inte kan fastställas förrän omkring två månader senare. Sammantaget innebär detta att enskilda kommer att kunna konstateras ha uppfyllt inkomstvillkoret med viss fördröjning. Följande exempel kan illustrera ett tänkt typfall. En person har inkomst av förvärvsarbete överstigande 0,48 inkomstbasbelopp under samtliga månader januari-juni. Personen har därmed uppfyllt inkomstvillkoret. Uppgifterna i arbetsgivardeklarationen avseende juni blir emellertid inte kända för prövande myndighet förrän i augusti. Det är därmed först i augusti det kan konstateras att inkomstvillkoret är uppfyllt och rätt till förmåner kan finnas fr.o.m. juli månad, dvs. månaden efter det att inkomstvillkoret är uppfyllt, förutsatt att eventuella bestämmelser om retroaktivitet medger detta. Genom denna fördröjning vad gäller tillgång till månadsinkomsterna kan därmed retroaktiva utbetalningar bli aktuella i vissa fall. Genom klargörandet av att den s.k. kontantprincipen ska tillämpas förtydligas även hur inkomster av förvärvsarbete som får räknas med, men som av någon anledning inte redovisas i arbetsgivardeklarationen, ska hanteras.

**Regeringens förslag**

Om det finns synnerliga skäl ska en förmån få lämnas trots att den försäkrade inte uppfyller kravet på kvalificering.

**Kommitténs förslag**

Kommitténs förslag stämmer delvis överens med regeringens. Kommittén föreslog att undantaget endast skulle göras i förhållande till villkoret om bosättning med följderna att inte heller villkoret om inkomst skulle behöva vara uppfyllt. Kommittén föreslog också att undantag från kvalificering på grund av synnerliga skäl endast fick prövas om den enskilde ansökt om detta.

**Remissinstanserna**

*Ekonomistyrningsverket (ESV)* och *Allmänna ombudet för socialförsäkringen* tillstyrker förslaget. *ESV* efterfrågar tydliga riktlinjer för att motverka felaktiga utbetalningar vid prövningar där handläggande myndighet ska utgå från omständigheter i det enskilda fallet, som vid tillämpning av synnerliga skäl. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen* framför att det behöver förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet att särskilt ömmande situationer inte ska utgöra synnerliga skäl. *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* framhåller att det är centralt att beakta kvalificeringskravets påverkan på svenska medborgare som återvänder efter en längre utlandsvistelse.

*Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges stadsmissioner* avstyrker förslaget om att det ska införas ett undantag från kravet på kvalificering vid synnerliga skäl. De nämnda remissinstanserna framför att den föreslagna undantagsbestämmelsen ger utrymme för skönsmässiga bedömningar. *DO* och *Roks* påpekar att sådana bestämmelser ökar risken för diskriminering. Vidare anför *DO* att det kan finnas fler omständigheter än de som kommittén föreslår, exempelvis funktionsnedsättning och ålder, som kan utgöra synnerliga skäl. *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* uttalar att det, mot bakgrund av att personliga omständigheter som exempelvis sjukdom inte generellt ska beaktas som synnerliga skäl, framstår som oklart vilka de tänkbara orimliga effekterna av att inte kunna bevilja förmåner skulle kunna vara.

*Pensionsmyndigheten* instämmer inte kommitténs bedömning att myndighetens utredningsskyldighet skulle vara mycket begränsad vid en undantagsbestämmelse som endast prövas efter ansökan från den enskilde. Myndigheten ser betydande konsekvenser för administrationen om även enskilda som inte är aktuella för att undantas kvalificeringstiden på grund av synnerliga skäl ansöker. *Pensionsmyndigheten* anser att synnerliga skäl, i likhet med andra gällande regelverk, bör prövas av myndigheten endast i de fall reglerna blir aktuella och utan något särskilt ansökningsförfarande. *Försäkringskassan* instämmer däremot i kommitténs förslag att frågan om det finns synnerliga skäl ska prövas först efter ansökan.



Försäkringskassan efterfrågar ytterligare förtydliganden kring hur bestämmelsen ska tolkas, t.ex. i fråga om vad som ska anses med familj i sammanhanget, samt hur ofta och regelbundet en person behöver vistas i Sverige för att det ska utgöra synnerliga skäl.

### Skälen för regeringens förslag

Kommittén har identifierat flera situationer då det skulle kunna uppfattas som orimligt att upprätthålla kravet på kvalificering. Regeringen instämmer i den bedömningen och anser att det bör införas ett undantag som innebär att vissa situationer som kan uppfattas som stötande kan undvikas. De situationer som avses är att det sedan tidigare finns en stark etablerad anknytning till Sverige, men att en längre tids bosättning utomlands har medfört att kravet på kvalificering inte är uppfyllt vid återflytten. 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 lång tid och har kvar anknytning hit. Kommittén lyfter fram som exempel på bibehållen anknytning att personen i fråga har stora delar av sin familj i Sverige och att han eller hon, under tiden med bosättningen utomlands, regelbundet och under betydande tidsperioder har vistats här.

Ett viktigt syfte med förslaget att införa ett krav på kvalificering är att säkerställa att det finns en stark och varaktig anknytning till Sverige innan vissa socialförsäkringsförmåner får lämnas. För att undvika att personer, som redan har en sådan etablerad anknytning till Sverige, behöver genomgå en formell process för att återetablera anknytningen, trots att den i praktiken redan finns, anser regeringen att det bör införas ett undantag som endast inbegriper situationen att det redan finns en stark, etablerad och varaktig anknytning till Sverige. I en sådan situation framstår det enligt regeringen som orimligt att förmåner skulle nekas med hänvisning till att kravet på kvalificering inte är uppfyllt.

Regeringen anser att personliga, ömmande omständigheter som t.ex. sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte ska utgöra synnerliga skäl i detta sammanhang. Sådana omständigheter saknar, till skillnad från redan etablerad anknytning till Sverige, samband med kvalificeringskravets syfte, att säkerställa faktisk anknytning till Sverige. Vid bedömningen av synnerliga skäl bör inte heller hänsyn tas till inkomster i Sverige, utan det ska röra sig om anknytning genom faktisk långvarig närvaro, vardagsliv och integration i det sociala och geografiska sammanhang som landet utgör.

Anknytning till Sverige bör kunna fastställas genom objektivt verifierbara faktorer såsom tidigare folkbokföring, nära familjeband till bosatta i Sverige eller innehav av fast egendom. Även om bestämmelsen ger ett visst utrymme för skönsmässighet i fråga om att bedöma styrkan i anknytningen bedömer regeringen att de goda möjligheterna att kontrollera anknytningsfaktorer bidrar till att minska risken för godtycke och diskriminering i tillämpningen.

*Försäkringskassan* efterfrågar ytterligare förtydliganden kring hur bestämmelsen ska tolkas, t.ex. i fråga om vad som ska anses med familj i sammanhanget, samt hur ofta och regelbundet en person behöver vistas i Sverige för att det ska utgöra synnerliga skäl.

Enligt regeringen bör utgångspunkten för en bedömning av synnerliga skäl vara att det till att börja med finns en anknytning till Sverige sedan tidigare i form av tidigare bosättning och t.ex. arbete, studier eller sysselsättning i Sverige under en mycket lång period. Den tidigare anknytningen kan också beaktas om en person varit permanent bosatt i Sverige under större delen av barn- och ungdomsåren. Utöver detta bör det i regel finnas en anknytning till Sverige som har bestått under utlandsvistelsen genom att den person som ärendet avser exempelvis har sina föräldrar, syskon eller barn permanent bosatta i Sverige, eller äger en fastighet i Sverige. Därtill bör det som utgångspunkt finnas en kvarstående regelmässig kontakt med Sverige genom besök flera gånger per år eller färre långa perioder. En sammantagen bedömning måste alltid göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Rekvisitet synnerliga skäl innebär att det enbart är i undantagssituationer som det kan bli aktuellt att lämna förmåner trots att kravet på kvalificering inte är uppfyllt.

Regeringen anser, i likhet med *Pensionsmyndigheten*, att det inte bör krävas något särskilt ansökningsförfarande för att myndigheterna ska pröva synnerliga skäl. Det innebär att myndigheterna behöver ta ställning till frågan om undantaget är tillämpligt i varje enskilt ärende som en enskild ansöker om en sådan förmån som det finns krav på kvalificering för, och i vilket myndigheten inte har bedömt att den enskilde uppfyller något av kraven på kvalificering. I det här sammanhanget finns det emellertid anledning att lyfta fram att det är den enskilde som ska visa att förutsättningarna för att bevilja den sökta förmånen är uppfyllda. Om den enskilde inte för fram omständigheter som skulle kunna utgöra synnerliga skäl, bör myndighetens utredningsskyldighet anses tämligen begränsad. Samtidigt är det värt att betona att en myndighet ska utreda ett ärende i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, 110 kap. 13 § SFB. Det bör dock i normalfallet anses gå utöver utredningsskyldigheten att, utan indikationer på att så kan vara fallet, utreda om det finns omständigheter som innebär att undantaget är tillämpligt.

Genom tydlig information från myndigheterna till enskilda om kraven för att överhuvudtaget komma i fråga för ett undantag från kvalificering bör åberopanden från personer som inte har någon tidigare stark anknytning till Sverige och den eventuellt ökade arbetsbördan för myndigheterna kunna begränsas.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att den handläggande myndigheten, om den efter ansökan om förmån från den enskilde bedömer att det finns synnerliga skäl, får bevilja förmåner som omfattas av kravet på kvalificering, även om något villkor inte är uppfyllt. Myndighetens prövning av om rekvisitet synnerliga skäl är uppfyllt bör utgå från det som den enskilde har fört fram och vad som i övrigt framgår av ärendet. Utan någon indikation på att så kan vara fallet, bör myndighetens utredningsskyldighet vara begränsad i relation till om undantaget alls är tillämpligt.

**Regeringens bedömning**

Den personuppgiftsbehandling som följer av förslagen om krav på laglig vistelse för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen och kvalificering till vissa bosättningsbaserade förmåner är förenlig med grundlagsskyddet för den personliga integriteten och kraven enligt EU:s dataskyddsförordning.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningen behöver inte ändras.

**Kommitténs bedömning**

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

**Remissinstanserna**

*Integritetsskyddsmyndigheten* framhåller att det i den fortsatta beredningen av förslagen bör göras en bedömning av om den behandling av personuppgifter som förslagen innebär är nödvändig och proportionerlig. *Skatteverket* menar att så länge det finns tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser föreligger det inte något hinder för det informationsutbyte som är nödvändigt.

**Skälen för regeringens bedömning***Integritetsanalys*

I regeringsformen, förkortad RF, finns grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF). Begreppet enskildas personliga förhållanden har samma innebörd som i sekretesslagstiftningen och avser bl.a. namn och andra identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa, fotografisk bild, uppgift om anställning och en persons ekonomi (prop. 2009/10:80 s. 177). Vad som utgör ett betydande intrång avgörs utifrån bl.a. uppgifternas karaktär och omfattning samt ändamålet med behandlingen (prop. 2009/10:80 s. 183 och 184).

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandlar personuppgifter inom förmånsverksamheten med stöd av 114 kap. SFB, som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får bl.a. behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att tillgodose behovet av det underlag som krävs för att den registrerades eller någon annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas, för att handlägga ärenden

eller för att vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott (114 kap. 8 § 1, 3 och 4 SFB). Personuppgifter får lämnas ut från myndigheterna under förutsättning att det sker i överensstämmelse med lag eller förordning (114 kap. 9 § SFB). Personuppgifter som behandlas för dessa ändamål får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (114 kap. 10 § SFB och artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning). De rättsliga grunder som är tillämpliga vid behandling av personuppgifter enligt 114 kap. SFB är normalt sett rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning och uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning (prop. 2017/18:171 s. 78-83). Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får också behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g och 114 kap. 11 § första stycket SFB om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggning av ett ärende.

Förslagen om krav på laglig vistelse för att omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen och om en kvalificering till vissa bosättningsbaserade förmåner kommer att innebära en ökad behandling av personuppgifter för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i och med att personuppgifterna kommer att avse en längre tidsperiod, såsom t.ex. bosättningsstid. De uppgifter som det kan bli fråga om att behandla i samband med ett ärende om rätten till en bosättningsbaserad förmån är bl.a. den försäkrades namn, personnummer, adressuppgifter, inresedatum respektive utresedatum från Sverige, inkomstuppgifter, ägarförhållanden av bostäder och fastigheter, rättslig grund för att vistas i Sverige m.m. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandlar dessa personuppgifter redan idag inom ramen för sin ärendehantering, med stöd av 114 kap. 8 § SFB. Någon kompletterande reglering för att ge stöd för behandlingen av personuppgifter behövs följaktligen inte.

Den rättsliga grunden för myndigheternas personuppgiftsbehandling kommer att vara rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning (se artikel 6.1.c och e i EU:s dataskyddsförordning). Grunden för behandlingen kommer att vara fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning. Den personuppgiftsbehandling som följer av förslagen ska vara nödvändig och proportionerlig för att kunna godtas (artikel 6.3 andra stycket sista meningen i EU:s dataskyddsförordning, jfr även artikel 9.2 g) och inom ramen för en sådan bedömning bör bl.a. de integritetsrisker som förslagen kan medföra vägas mot de fördelar som behandlingen kan leda till. I denna del gör regeringen följande överväganden. Syftet med reformen är att personer som bosätter sig i Sverige snabbt kommer i arbete och får en egen försörjning samt att motverka att vissa bosättningsbaserade förmåner utgör s.k. tilldragningsfaktorer för migranter. Regeringen anser att behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att bedöma en persons rätt till vissa förmåner genom bl.a. bosättningsstid och inkomster. Regeringen bedömer att det inte finns några alternativa mindre integritetskänsliga sätt att göra dessa bedömningar. Den utökade personuppgiftsbehandling som förslaget innebär måste vägas mot behovet av att behandla uppgifterna för det avsedda syftet. Som angetts ovan kommer inga nya personuppgifter att behandlas utan förslagen innebär att fler personuppgifter, sett till antalet,

kommer att behandlas och i fler ärenden. En utökad personuppgiftsbehandling medför dock alltid risker. Utöver att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten redan idag behandlar de aktuella personuppgifterna vid handläggning av ärenden finns i 114 kap. SFB ett antal skyddsåtgärder, t.ex. sökbegränsningar och begränsning av tillgången till personuppgifter och gallring av personuppgifter, som gäller vid Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter. Vid en avvägning mellan det allmänintresse som ligger till grund för förslagen och intresset av att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten gör regeringen bedömningen att intrånget är motiverat och proportionerligt. Regeringen bedömer också att den personuppgiftsbehandling som möjliggörs av förslagen inte medför ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF. Sammantaget är förslagen förenliga med såväl regeringsformen som EU:s dataskyddsförordning.

### *Sekretess och informationsutbyte*

För att bedöma om kravet på laglig vistelse är uppfyllt kommer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöva uppgifter från Migrationsverket om t.ex. en persons uppehållstillstånd. Vidare finns ett behov av att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får kännedom om uppgifter med innebörden av att en person inte längre vistas lagligt i landet, exempelvis återkallelse av uppehållstillstånd. Själva beslutet om uppehållstillstånd omfattas inte av sekretess och det behövs därför ingen sekretessbrytande bestämmelse för att ta del av det (37 kap. 1 § första och tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], förkortat OSL).

För att bedöma om kravet på kvalificering till vissa bosättningsbaserade förmåner är uppfyllt kommer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöva uppgifter från Skatteverket, exempelvis individuppgifter i arbetsgivardeklarationen och beslut om slutlig skatt. För dessa uppgifter gäller som huvudregel sekretess även mellan myndigheter (27 kap. 1 § OSL).

*Skatteverket* har lyft att så länge det finns tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser finns det inte något hinder för det informationsutbyte som är nödvändigt. När det gäller Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens tillgång till de uppgifter som det finns behov av med anledning av förslagen finns det reglering som har sekretessbrytande effekt. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Enligt 110 kap. 31 § SFB ska bl.a. myndigheter på begäran lämna uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det finns således stöd för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att begära uppgifter från Migrationsverket och Skatteverket som kan vara av betydelse för att kunna handlägga de nya ärenden som följer av förslagen i propositionen.

Vidare finns det i vissa fall en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket och Skatteverket till Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten utan krav på föregående förfrågan. Enligt 17 kap. 3 § utlännings-

lagen (2005:716) 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. I förarbetena anges att skäl att lämna uppgifter föreligger om uppgifterna har betydelse hos Försäkringskassan som underlag för att bedöma eller fastställa förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild eller om uppgifterna har betydelse i ett ärende om motsvarande stöd. En förutsättning är att Migrationsverket har kännedom om sådana omständigheter som gör att myndigheten har grund för att anse att det föreligger skäl att lämna uppgifter. Det kan t.ex. finnas skäl att lämna sådana uppgifter när det framkommer ny information i ett ärende där Försäkringskassan tidigare har begärt att få ta del av uppgifter (prop. 2007/08:160 s. 170). Enligt lagen (2008:206) om undermålskyldighet vid felaktiga utbetalningar ska bl.a. Migrationsverket och Skatteverket, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om detta.

Sedan den 1 juli 2024 finns det en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, som syftar till att ge vissa myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor förutsättningar att utbyta uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vidare, sedan den 1 december 2025, har ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter möjliggjorts genom en ny sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), vilket ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utökade befogenheter att efterfråga uppgifter i syfte att förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan dessutom lämna uppgifter till varandra utan att hindras av sekretess till skydd för enskilda. Därutöver finns det flera regleringar om uppgiftsskyldighet. Sammantaget gör regeringen bedömningen att de sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om uppgiftsskyldighet som finns är tillräckliga för det informationsutbyte som förslagen i denna proposition förutsätter. Offentlighets- och sekretesslagstiftningen behöver inte ändras.

## 6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

### **Regeringens förslag**

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Äldre bestämmelser ska gälla för personer som bosatt sig i Sverige före ikraftträdandet.

## Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer delvis överens med regeringens. Kommittén föreslog att krav på kvalificering till vissa förmåner även skulle gälla för personer som bosatt sig i Sverige före ikraftträdandet.

## Remissinstanserna

Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt över datumet för ikraftträdandet. *Försäkringskassan* motsätter sig det föreslagna ikraftträdandet och uppger att den behöver minst två år för att förbereda införandet av de föreslagna ändringarna räknat från riksdagens beslut. *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* anser att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv finns stora risker med ett påskyndat ikraftträdande. *Pensionärernas riksorganisation, SPF seniorerna* och *SKPF Pensionärerna* tillstyrker att kvalificeringen för äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg endast ska gälla de som bosätter sig i Sverige efter ikraftträdandet.

I fråga om de övergångsbestämmelser som kommittén föreslår framhåller *Försäkringskassan* att den omfattande administrativa bördan som övergångsbestämmelserna innebär behöver övervägas. ISF anser att såväl rättssäkerhets- som effektivitetsskäl talar mot att införa föreslagna övergångsbestämmelserna samt att den eventuella nyttan av de besparingar som på sikt förväntas följa av övergångsbestämmelserna inte överväger de kostnader och risker som kommittén pekar ut.

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

Införandet av en kvalificering till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner har flera syften. Det handlar dels om att stärka kopplingen mellan tillgången till bosättningsbaserade förmåner och anknytningen till Sverige genom bosättning, dels om att öka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete. Det handlar också om att minska risken för att förmånerna fungerar som s.k. tilldragningsfaktorer för migranter. Det är angeläget att lagförslaget träder i kraft så snart som möjligt. Lagförslaget innebär dock även, såsom *Försäkringskassan* och *ISF* framhåller, att det behövs tid för tillämpande myndigheter att förbereda och anpassa verksamheten till de nya bestämmelserna. Tidpunkten för ikraftträdande och hur lång framförhållning som tillämpande myndigheter kan behöva inför denna är också avhängig frågan om vilka övergångsbestämmelser som föreslås.

Kommittén har föreslagit att kravet på kvalificering för vissa förmåner ska gälla även för personer som redan bor i Sverige vid ikraftträdandet, vilket skulle innebära en omfattande administration för *Försäkringskassan* och *Pensionsmyndigheten*. Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 angett att den inte avser att gå vidare med de övergångsbestämmelser som kommittén föreslagit som omfattade redan här i landet bosatta personer.

Kravet på kvalificering till de bosättningsbaserade förmåner som kravet på kvalificering gäller för bör enligt regeringen träda i kraft

Prop. 2025/26:136 den 1 januari 2027 och tillämpas endast i förhållande till personer som bosätter sig i Sverige fr.o.m. det datumet. Personer som har bosatt sig i Sverige före den 1 januari 2027 omfattas inte av kravet på kvalificering. I de fall det blir aktuellt att pröva om villkoret om bosättningsperioder som avser tid före ikraftträdandet ska beaktas, gäller definitionen för bosättning i 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken i dess lydelse som var tillämplig före ikraftträdandet. I och med att regeringens lagförslag endast innebär ett ikraftträdande från ett visst datum bedömer regeringen att de tillämpande myndigheterna har tillräckligt med tid för förberedelse.

## 7 Konsekvenser

### 7.1 Ekonomiska konsekvenser

För att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i denna proposition har Statistiska centralbyråns mikrosimuleringsmodell FASIT använts. Med hjälp av denna modell kan förändringar i skatte- och transfereringssystemen analyseras och skrivas fram. Framskrivningarna sker på individ- och hushållsnivå, vilka sedan kan aggregeras. I modellen är grunden individdata avseende inkomståret 2023. När effekterna av förslagen har beräknats har detta gjorts genom att skriva fram utvecklingen till 2028 års nivåer med antagandet att de föreslagna bestämmelserna då fått fullt genomslag. Vidare har uppgifter om invandring från tredjeländ åren 2019–2023 använts för att skatta populationen som kan komma att bli berörd av förslagen. För dessa individer har även beräknats vilka som uppfyllt inkomstvillkoret, baserat på historiska månadsinkomster, och som därigenom antas kvalificerat sig till socialförsäkringen. I beräkningarna har vidare antagits att i det fall en individ inte har kvalificerat sig för barnbidrag så kommer hela bidraget att utbetalas till den andra föräldern i det fall denna förälder är kvalificerad. Generellt beskrivet kan beräkningarna betecknas vara statiska till sin karaktär; dvs. eventuella effekter av ett förändrat beteende i form av högre sysselsättning etc beaktas inte.

#### 7.1.1 Konsekvenser för statens budget

Förslagen innebär att utgifterna inom socialförsäkringen beräknas bli lägre. I vilken omfattning är beroende av hur många personer som invandrar till Sverige efter ikraftträdandet och i vilken utsträckning dessa personer uppfyller inkomstvillkoret. När reformen är fullt infasad beräknas cirka 42 000 personer per år direkt beröras av reformen på så sätt att de inte är kvalificerade till en eller flera bosättningsbaserade förmåner de annars skulle ha fått under delar av eller hela kalenderåret. De antalsmässigt största förmånerna i detta avseende är barnbidrag



(ca 23 000 personer) och föräldrapenning (ca 15 000 personer). Beräkningarna baseras på historisk invandring de senaste fem tillgängliga åren. I det fall invandringen blir lägre kommer följaktligen effekterna av förslagen att bli lägre och vice versa. Mikrosimuleringsmodellens sista möjliga framskrivningsår är 2028, vilket av beräkningstekniska skäl därmed är det år reformens fullskaliga effekt simulerats för. I praktiken kommer dock de föreslagna kvalificeringsreglerna inte att vara fullt infasade förrän 2032, vilket innebär att den årliga påverkan förslagen har på statens utgifter har omräknats utifrån den simulering som gjorts för 2028. Detta med beaktande av hur många personer som respektive år kan antas påverkas av förslagen. Den utgiftspåverkan förslagen beräknas ha för åren 2026–2032 redovisas i tabellen nedan.

**Tabell 7.1 Beräknade anslagsförändringar till följd av förslagen 2026–2032**

Miljoner kronor

Ersättningar/anslag	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Aktivitets- och sjukersättning		-7	-21	-35	-50	-66	-74
Merkostnadsersättning		-0	-1	-2	-2	-3	-3
Bostadstillägg för pensionärer		-3	-9	-16	-22	-28	-31
Äldreförsörjningsstöd		-11	-33	-56	-81	-106	-120
Barnbidrag ink. Flerbarnstillägg		-26	-79	-131	-184	-236	-263
Bostadsbidrag		-22	-66	-109	-153	-197	-219
Föräldrapenning		-40	-123	-210	-299	-393	-445
Omvårdnadsbidrag		-5	-15	-26	-36	-48	-54
Försäkringskassan		194	203	173	173	173	120
Pensionsmyndigheten	3	2	2	2	2	2	2
Ersättning till kommuner vid flyktingmottagande		29	60	64	64	64	64
<b>Summa</b>	<b>3</b>	<b>111</b>	<b>-82</b>	<b>-346</b>	<b>-589</b>	<b>-837</b>	<b>-1023</b>

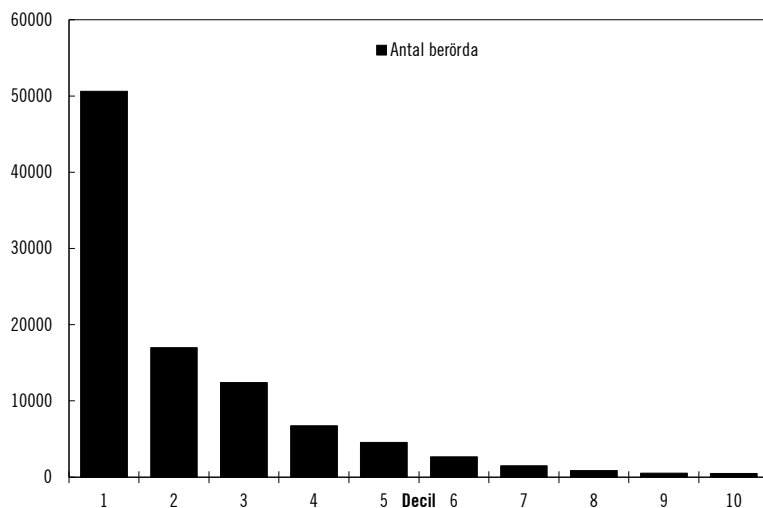
Källa: Socialdepartementets beräkningar i FASIT, SCB m.m. Till följd av avrundningsfel kan summeringen av kolumnerna skilja sig mot summorna på sista raden.

Som framgår beräknas utgifterna för olika bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner minska i en allt större omfattning över tid allteftersom fler personer omfattas av bestämmelserna om kvalificering. Reformen innebär även att myndigheternas förvaltningskostnader ökar till följd av utökad administration som följer av reformen, se avsnitt 7.5 vilket delvis motverkar den ovan nämnda utgiftsminskningen på anslagen ovan. Under reformens inledning överstiger den ökade förvaltningskostnaden minskningen av transfereringar.

## 7.1.2 Konsekvenser för enskilda

Nedan beskrivs hur förslagen beräknas påverka den ekonomiska standarden för enskilda. Alla personer i hushållet tilldelas samma ekonomiska standard, vilken beräknas som hushållets disponibla inkomst justerat för hushållets sammansättning, dvs. försörjningsbörda. Justeringen görs för att kunna jämföra disponibla inkomster mellan hushåll med olika sammansättning, dvs. hur många vuxna och barn som ska försörjas av inkomsten. Beräkningarna är gjorda utifrån antagandet att reformen har fått fullt genomslag. För att olika hushåll ska vara jämförbara med varandra så inkluderas endast hushåll där samtliga personer varit folkbokförda i Sverige hela kalenderåret i beräkningarna nedan. Eftersom personer som nyligen invandrat under ett kalenderår kan komma att beröras av kravet på kvalificering innebär det att de beräkningar som redovisas nedan är en viss underskattning av antalet berörda, då personer som vistats i Sverige delar av året med andra ord inte är inkluderade. Emellertid är syftet med redovisningen i det här avsnittet främst att visa var i inkomstfördelningen de ekonomiska effekterna uppstår, varför endast helårspersoner inkluderas. I beräkningen antas inte hushållen förändra sin benägenhet att söka ekonomiskt bistånd trots den ekonomiska försvagning kvalificeringen eventuellt kan medföra för det enskilda hushållet. Endast en viss del av de berörda kommer därför söka bistånd. Personer som genom förslagen inte kan få en eller flera bostättningsbaserade socialförsäkringsförmåner kommer att få en lägre inkomst. Detta innebär att den ekonomiska standarden sänks för alla personer som bor i samma hushåll som de personer som direkt berörs av reformen. Totalt sett beräknas cirka 97 000 personer i helårsbefolkningen få en lägre ekonomisk standard till följd av förslagen. I figur 7.1. visas hur dessa personer fördelar sig per inkomstdecil. Decilindelningen innebär att befolkningen rangordnats efter vilken ekonomisk standard de har. De tio procent med lägst ekonomisk standard tillhör decil 1 och de tio procent med högst ekonomisk standard tillhör decil 10. De allra flesta som berörs av förslagen i denna proposition, 51 000 personer (53 procent), tillhör inkomstdecil 1.

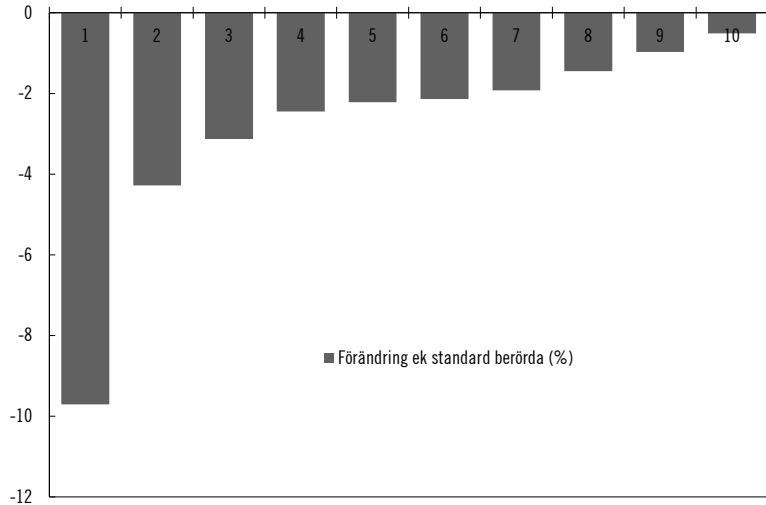
**Figur 7.1** Antalet personer som får en förändrad ekonomisk standard per inkomstdecil



Källa: Socialdepartementets beräkningar i FASIT, SCB.

I genomsnitt sänks den ekonomiska standarden med 5,2 procent bland berörda personer. Den genomsnittliga förändringen i ekonomisk standard uppdelat per inkomstdecil visas i figur 7.2. För decil 1 är den genomsnittliga förändringen i ekonomisk standard -9,7 procent. Sammanfattningsvis är det framför allt personer i den lägsta inkomstgruppen som berörs av förslagen och den relativa försvagningen i ekonomisk standard är som störst i nämnda grupp. Hur mycket den ekonomiska standarden beräknas minska genom det föreslagna kravet på kvalificering beror på vilka antaganden som görs om hushållens sökbenägenhet av ekonomiskt bistånd. I ovan redovisade beräkningar antas inte hushållen förändra sin benägenhet att söka ekonomiskt bistånd trots den ekonomiska försvagning kvalificeringen eventuellt kan medföra för det enskilda hushållet. Detta innebär att hushåll som antas söka respektive inte söka ekonomiskt bistånd antas göra samma val även om hushållet är berättigat till ett större belopp än tidigare. I det fall de hushåll som berörs av kvalificeringen antas söka och beviljas det maximala ekonomiska bistånd de är berättigade till blir inte försvagningen lika stor som redovisas i figur 7.2. Totalt sett blir då den genomsnittliga förändringen av ekonomisk standard -3,2 procent för samtliga berörda, och för decil 1 beräknas den uppgå till -4,8 procent. Minskningen i ekonomisk standard blir alltså inte lika kraftig då ekonomiskt bistånd till viss del parerar konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna med dessa antaganden, men fortfarande gäller att flest berörda tillhör den lägsta inkomstdecilen och att den procentuella minskningen i ekonomisk standard är som störst där.

### Genomsnittlig procentuell förändring i ekonomisk standard bland berörda uppdelat per inkomstdecil



Källa: Socialdepartementets beräkningar i FASIT, SCB.

Gruppen om 97 000 personer som får en förändrad ekonomisk standard är uppdelad enligt följande: ca 28 000 vuxna kvinnor, 27 000 vuxna män samt 42 000 barn. Totalt sett är ca 70 000 utrikes födda bland de berörda, och 27 000 födda i Sverige. Andelen i befolkningen med låg ekonomisk standard (understigande 60 procent av medianen) beräknas öka med 0,03 procentenheter till 14,25 procent som en följd av förslagen. Andelen barn som bor i hushåll med låg ekonomisk standard beräknas öka med 0,05 procentenheter till 17,76 procent.

Sett till hela befolkningen uppgår försvagningen i ekonomisk standard till 0,02 procent.

### 7.1.3 Konsekvenser för kommunerna

Det är sannolikt att förslagen om kvalificering kommer att innebära ett ökat behov av ekonomiskt bistånd för de personer som berörs. Hur stor ökningen blir är svårt att fastställa med exakthet. För att ange ett intervall redovisas i det följande två olika punktskattningar av hur mycket kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd i simuleringsmodellen beräknas öka till följd av förslagen i denna proposition. Om det antas att hushållen inte förändrar sin ansökningsbenägenhet så beräknas utgifterna för ekonomiskt bistånd öka med ca 200 miljoner kronor. Om det i stället antas att samtliga hushåll som berörs av kvalificeringen söker bistånd beräknas ökningen uppgå till ca 530 miljoner kronor. Detta ska ses som en övre beräkning för hur mycket behovet av ekonomiskt bistånd kan komma att öka.

Utöver de direkta kostnaderna för kommunerna i form av ekonomiskt bistånd kan även de administrativa kostnaderna för kommunsektorn öka när fler hushåll ansöker om bistånd. Exempelvis beräknas att ca 2 000 fler hushåll kan inkomma med ansökningar med antagandet att hushållen inte

förändrar sin ansökningsbenägenhet. Som en högsta uppskattning bedöms ca 6 000 fler hushåll inkomma med ansökningar om antagandet görs att samtliga hushåll som berörs av kvalificeringen och uppfyller kraven för ekonomiskt bistånd ansöker. Utifrån de bedömningar om styckkostnaden för handläggningen av sådana ärenden som görs av kommittén skulle en sådan volymökning sammantaget motsvara ökade administrativa kostnader om ca 50–150 miljoner kronor per år (se SOU 2025:53 s. 381 f.) beroende på hur ansökningsbenägenheten förändras.

Vidare beräknas kommunsektorns skatteintäkter minska med ca 100 miljoner kronor per år till följd av att utbetalning av vissa skattepliktiga transfereringar såsom föräldrapenning minskar till följd av förslagen.

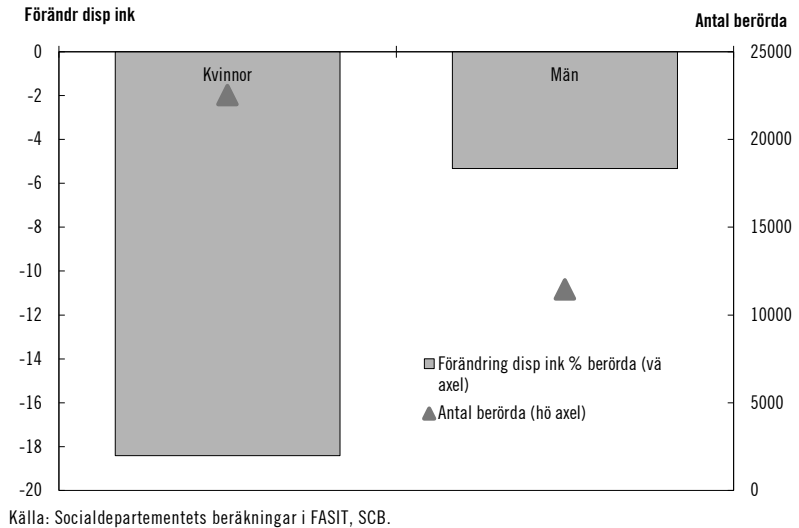
Sammantaget innebär reformen att kommunsektorn påverkas genom ökade kostnader och minskade intäkter. Eftersom kostnadsförändringarna härrör från förändringar i de statliga transfereringssystemen bedömer regeringen dock att den kommunala finansieringsprincipen inte aktualiseras. Däremot kompenseras kommunerna för de kostnader som beräknas öka till följd av flyktigmottagande enligt förordning (2010:1122) om statlig ersättning för vissa utlänningar (se tabell 7.1). Förordningen reglerar de ersättningar som Migrationsverket betalar ut till kommuner och regioner för mottagandet av nyanlända. Ersättningarna är uppbyggda utifrån nuvarande system där det saknas en kvalificeringsperiod för att ta del av bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Införandet av villkor för kvalificering till dessa förmåner innebär att ersättningarna i förordningen behöver ses över, bland annat då behovet av ekonomiskt bistånd till mottagna nyanlända enligt förordningen förväntas öka. Ökningen beräknas rymmas inom de medel som regeringen föreslagit i budgetpropositionen för 2026. Regeringen avser att se över förordning (2010:1122) inför införandet av en kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner.

Förslaget om kvalificering till socialförsäkringen är en del av regeringens bidragsreform vilken ytterst syftar till att motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. Vid ett infriande av dessa syften och mål så kommer enligt regeringens bedömning den finansiella belastningen på kommunsektorn som redogörs för ovan, delvis eller fullt ut, att motverkas.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

### **7.1.4 Konsekvenser för jämställdheten**

Förslagen i propositionen innebär att kvinnors inkomster minskar mer än mäns. Sett till hur många kvinnor och män som förändrar sin individuella disponibla inkomst till följd av förslagen beräknas ca 22 500 kvinnor och 11 500 män beröras. Den individuella disponibla inkomsten består av summan av inkomst från arbete, kapital och transfereringar minus direkt skatt. Transfereringar som går till hushållet, t.ex. bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd, delas vid beräkningen av disponibel inkomst lika mellan sammanboende par.



I figuren ovan mäts individuell disponibel inkomst, varför det berörda antalet personer inte bara rymmer sådana personer som får en sänkt disponibel inkomst. Ett mindre antal individer beräknas även få en ökad disponibel inkomst till följd av förslagen. Detta beror bl.a. på att kvalificeringsreglerna kan träffa en av föräldrarna i ett hushåll. Om en av föräldrarna som i registerdatan uppbär barnbidrag inte är kvalificerad antas utbetalningen av barnbidraget i stället gå till den kvalificerade föräldern i förekommande fall. Det medför att den individuella disponibla inkomsten för den förälder som övertagit barnbidraget ökar.

Totalt beräknas den aggregerade förändringen i disponibel inkomst uppgå till -714 miljoner kronor uttryckt i 2028 års priser. Detta baserat på personer som varit folkbokförda i Sverige hela året. I det fall även personer som bost i Sverige under delar av året inkluderas så uppgår den beräknade minskningen till 832 miljoner kronor. För kvinnor uppgår den summerade minskningen i disponibel inkomst till 571 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 80 procent av den totala förändringen. Berörda kvinnor minskar sin disponibla inkomst med ca 25 000 kronor per år, och motsvarande för män är ca 12 500 kronor. Orsaken till könsskillnaderna är att kvinnor i en betydligt högre utsträckning än män mottar exempelvis familjepolitiska förmåner.

De sammantagna ekonomiska effekterna är beroende av antaganden kring hur hushållen kommer att bete sig vad gäller sin sökbenägenhet till ekonomiskt bistånd. Om det antas att samtliga hushåll som berörs av förslagen om kvalificering och som har rätt till ekonomiskt bistånd också kommer att söka sådant stöd, så kommer den aggregerade försvagningen i disponibel inkomst bli lägre. I stället för att inkomsterna, som tidigare redovisats, försvagas med 718 miljoner kronor, beräknas de minska med totalt 422 miljoner kronor. Inkomstförsvagningen blir inte lika omfattande

med detta antagande, men det är fortsatt en klar majoritet kvinnor som berörs.

Sammanfattningsvis indikerar beräkningarna att förslagen försvagar kvinnors disponibla inkomster mer än mäns. I förlängningen minskar den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män, i synnerhet för personer från tredjeländ. Beräkningarna beaktar dock inte eventuella beteendeförändringar som utökat arbetskraftsdeltagande bland berörda. Sett till hela befolkningen är dock inkomstförändringarna marginella och påverkar inte inkomstgapet mellan kvinnor och män mer än marginellt. Kvinnors aggregerade inkomster minskar med 0,02 procent och mäns med 0,01 procent till följd av reformen.

## 7.2 Konsekvenser för arbetsutbudet

Drivkrafterna till arbete ökar i och med förslagen om kvalificering, eftersom arbetsinkomsterna möjliggör kvalificering till bosättningsbaserade förmåner via inkomstvillkoret. Detta kan jämföras med dagens situation där alla som bosätter sig i Sverige får tillgång till de bosättningsbaserade förmånerna oavsett om de arbetar eller inte. På så sätt ökar incitamenten till arbete i förhållande till andra försörjningskällor. Samtidigt leder förslaget till en viss ökning av antalet med ekonomiskt bistånd. För dessa personer riskerar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta i stället att minska. Det finns således två motverkande effekter. Det beräknas att totalt 32 000 hushåll berörs av kvalificeringen, varav ytterligare 2 000 hushåll får ekonomiskt bistånd när socialförsäkringsförmåner inte längre utgår. Sammanlagt beräknas 7 000 hushåll få ekonomiskt bistånd och 25 000 inte få det. De flesta berörda hushåll kommer således att kunna få ökade drivkrafter till arbete. Den sammanvägda bedömningen är därför att förslagen totalt sett bör ha en positiv inverkan på arbetsutbudet, även om det är svårt att mer exakt bedöma i vilken omfattning.

Enligt kommittén talar erfarenheter från flera länder för att förslagen som här lämnas bör leda till högre sysselsättning och självförsörjning. Ett viktigt skäl till detta är att sänkta bidrag otvetydigt ger stärkta drivkrafter för arbete, medan andra typer av reformer, som t.ex. jobbstimulanser, hämmas av en inkomsteffekt som försvagar drivkrafterna för arbete. Kommittén bedömer att sysselsättningseffekterna kommer att vara positiva. Regeringen delar denna bedömning. Drivkrafterna till arbete bedöms sammantaget öka med förslagen, i varje fall under de fem år som bosättningsvillkoret varar, eller till dess att inkomstvillkoret uppfyllts. Eftersom familjepolitiska förmåner i betydligt högre utsträckning uppbärs av kvinnor än av män, påverkar förslagen kvinnors inkomster mer. Samtidigt kan vissa sådana förmåner riskera att försena kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Ett kvalificeringskrav, i kombination med aktivitetskrav, bedöms motverka långvarigt utanförskap och främja tidigare inträde i arbete. Trots kortsiktiga inkomstminskningar finns därmed en potential till ökad ekonomisk självständighet och långsiktig försörjningsförmåga genom arbete. Det bör i sammanhanget påminnas om att sådana öknningar av arbetsutbudet som kan antas inte har beaktats i de beräkningar av

Prop. 2025/26:136 reformen som redovisas här. Omfattningen på en tänkt sysselsättningsökning till följd av förslagen är svår att närmare uppskatta. Likaså pekar kommittén på att sänka bidrag endast kan bidra till att öka sysselsättningen om det finns en faktisk efterfrågan på det arbete som de berörda individerna kan utföra. Regeringen är medveten om att det finns utmaningar med matchningen på svensk arbetsmarknad där en betydande andel av de långtidsarbetslösa har svårt att uppfylla de kompetenskrav som efterfrågas. Det finns därför en risk för att de migranter som står längst bort från arbetsmarknaden kommer att ha svårt att få ett arbete även om starka ekonomiska incitament finns. Förslagen som lämnas i denna proposition är en del av regeringens bidragsreform, som också bl.a. inkluderar ett bidragstak för mottagare av försörjningsstöd, ett aktivitetskrav för mottagare av försörjningsstöd och en tillfällig jobbprenie för de som lämnar försörjningsstödet för arbete. I lagrådsremissen Aktivitetskrav för mottagare av försörjningsstöd lämnar regeringen förslag om att kommunernas socialnämnder ska vara skyldiga att tillhandahålla aktiviteter och att aktivitetskravet ska gälla enskilda som har fått försörjningsstöd under minst tre sammanhängande månader. Aktiviteterna ska bidra till att stärka den enskildes förutsättningar för arbete samt öka den enskildes språkliga förutsättningar, jobbsökande aktiviteter och arbetsplatsförlagda aktiviteter. Syftet är att motverka utanförskap, införa ett enhetligt reglerat aktivitetskrav och bidra till att ta tillvara arbetskraft.

### 7.3 Konsekvenser för invandring, demografi och integration

Ett syfte med att införa ett krav på kvalificering är att minska de s.k. tilldragningsfaktorerna till Sverige, vilket har betydelse för hur många personer som kan förväntas invandra. Som diskuteras av kommittén är det svårt att förutsäga hur mycket invandringen kan komma att påverkas genom förslagen (SOU 2025:35 s. 355 f.). Kommittén utgår från en dansk studie som angav att nettoinvandringen från tredjeland minskade med 3,5 procent till följd av en sänkning av bidragsnivåerna. Den minskade nettoinvandringen bestod framför allt av minskad invandring, och endast till en mindre del av ökad utvandring. Det kan därmed förväntas att invandringen kommer att minska med anledning av förslagen, men det är svårt att närmare uppskatta med hur mycket. Enligt kommitténs uppskattning rör det sig antalsmässigt om 1 200–2 300 färre personer per år, vilket dock, till skillnad från regeringens förslag, inbegrep ett förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd.

En minskad invandring har i förlängningen påverkan på Sveriges demografi. Invandring bidrar per definition till befolkningsökning och även till ekonomisk tillväxt under förutsättning att de personer som kommer till Sverige arbetar och bidrar med skatteintäkter. Förslaget om ett krav på kvalificering för vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner förväntas inte påverka Sveriges förmåga att attrahera arbetskraft i någon större utsträckning, i och med att tillresta arbetstagare i första hand söker sig till Sverige för arbete och genom detta omfattas av ett starkt försäkringsskydd för arbetsbaserade förmåner såsom sjukpenning,



graviditetspenning, inkomstrelaterad föräldrapenning och arbetsskadeersättning. Förslagen i denna proposition innebär ingen inskränkning av detta skydd.

Förslagen bedöms inte få någon större inverkan på befolkningmängden då effekterna på migrantflödet bedöms vara begränsade. De stramare reglerna för asyl- och anhöriginvandring bedöms ha större effekt än den föreslagna kvalificeringen till socialförsäkringen. Vidare bedöms det inte få någon nämnvärd påverkan på Sveriges demografi om de personer som invandrar skjuter upp familjebildning tills kravet på kvalificering är uppfyllt.

Förslagen bedöms kunna främja en snabbare etablering i arbetslivet för personer som bosätter sig i Sverige. Arbete stärker individens egen försörjningsförmåga, vilket främjar en långsiktig integration. Samtidigt kan en motverkande faktor vara att fler hushåll riskerar att bli beroende av ekonomiskt bistånd under den första tiden i Sverige, vilket bl.a. kan minska incitamenten till arbete och försvåra för individer att ordna egen bostad.

## 7.4 Konsekvenser för brottsligheten och felaktiga utbetalningar

### 7.4.1 Arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet

*Ekobrottsmyndigheten* framför att en höjd tröskel för att kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner kan minska brottslighet där oseriösa och kriminella aktörer drar otillbörlig fördel av välfärdssystemen, givet att tröskeln är tillräckligt hög och kontrollen ändamålsenlig. En begränsning av omedelbar tillgång till vissa socialförsäkringsförmåner för dem som bosätter sig i Sverige kan dock också vara förknippat med ökade risker på arbetsmarknaden, såsom arbetslivskriminalitet och ekonomisk brottslighet, vilket uppmärksammas av flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Polismyndigheten*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* och *Åklagarmyndigheten*.

Flera remissinstanser påpekar att kvalificeringskravet kan öka incitamenten för att lämna felaktiga uppgifter till myndigheterna i syfte att kunna få bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Felaktiga uppgifter kan t.ex. vara falska anställningsavtal och intyg samt oriktiga individuppgifter i arbetsgivardeklarationen och andra uppgifter om inkomster. Förslaget om kvalificering genom inkomster innebär att uppgifter i arbetsgivardeklarationen i huvudsak kommer att ligga till grund för bedömningen om kvalificering. *Ekobrottsmyndigheten* anser att det innebär risker att förlita sig på informationen i den månatliga arbetsgivardeklarationen, eftersom informationen däri kan komma att ändras framöver och kan innehålla felaktiga uppgifter. Utredningen om digitalisering mot felaktiga utbetalningar i socialförsäkringen konstaterar att individuppgifter i arbetsgivardeklarationen kan nyttjas för att begå bidragsbrott och orsaka felaktiga utbetalningar. Kommittén konstaterar

Prop. 2025/26:136 bl.a. att det saknas en samlad och fullgod kunskap om kvaliteten på individuppgifterna och bedömer att användarna av uppgifterna inte kan bedöma tillförlitligheten i uppgifterna utan den kunskapen, se SOU 2025:108 s. 431 f.

Det är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som bedömer vilka kontroller som ska göras i ärenden och myndigheterna har möjlighet att vid behov kontrollera mot deklarerad och, i vissa fall, fastställd inkomst. Den 1 december 2025 har ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter möjliggjorts genom en ny sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), vilket ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utökade befogenheter att efterfråga uppgifter i syfte att bl.a. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp. Det har även i socialförsäkringsbalken fr.o.m. den 1 december 2025 införts utökade skyldigheter för bl.a. myndigheter, anordnare av personlig assistans, försäkringsinrättningar och kreditinstitut att på begäran lämna uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Därutöver ska Skatteverket enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen meddela Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Vidare råder uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter, samt kommuner och arbetslöshetskassor enligt lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Regeringen bedömer att dessa bestämmelser bör ge myndigheterna goda förutsättningar att kontrollera uppgifter i ärenden om kvalificering, men avser att följa tillämpningen av den föreslagna reformen.

Arbetet för att bekämpa den kriminella ekonomin, inklusive felaktiga utbetalningar, är en av regeringens mest prioriterade frågor. Uppgifterna i arbetsgivardeklarationen bedöms generellt hålla en hög kvalitet och vara tillförlitliga samt endast i begränsad utsträckning ändras i efterhand. Det kan vidare konstateras att uppgifterna i arbetsgivardeklarationen medför skattskyldighet för de inkomstuppgifter som lämnas och att lämnandet sker under straffansvar enligt skattebrottslagen (1971:69), vilket enligt regeringen bör ha en återhållande effekt. Regeringen bedömer således att arbetsgivardeklarationen ger ett underlag som är mer tillförlitligt än andra underlag för kontroll av inkomstuppgifter. Skatteverket har i regleringsbrevet för 2026 fått i uppdrag att analysera förekomsten av fel i arbetsgivardeklarationen.

Sammantaget bedöms syftet med reformen och de kontrollmekanismer som finns på plats väga upp för riskerna kopplade till arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet.

#### **7.4.2 Folkbokföring och välfärdsbrottslighet**

Kravet på kvalificering medför en risk för ökade incitament för felaktig folkbokföring i syfte att få tillgång till förmåner som omfattas av kravet. Skatteverket arbetar löpande med att säkerställa att uppgifterna i folkbok-

föringen är korrekta och har under 2025 presenterat en nationell lägesbild över befolkningen. Den visar att ca 2–3 procent av befolkningen är felaktigt folkbokförda i nuläget. Kravet på kvalificering underlättar upptäckt av felaktig folkbokföring eftersom myndigheterna kommer att behöva utreda huruvida kravet på laglig vistelse är uppfyllt över längre perioder. Det är viktigt att myndigheter gemensamt arbetar för en korrekt folkbokföring och att personer som lämnar Sverige avregistreras från folkbokföringen som utflyttade. Regeringen har nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att se över hur arbetet med att upptäcka felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands kan stärkas och föreslå nya åtgärder för att öka möjligheterna till upptäckt (dir. 2025:34).

Kravet på kvalificering riskerar att öka incitamenten för skenseparationer inom t.ex. bostadsbidraget. Den som är kvalificerad men har en make eller sambo som inte är det kan genom skenseparation ansöka om bostadsbidrag som ensamstående och på så sätt få tillgång till en förmån som endast ska betalas ut om båda i ett hushåll är kvalificerade. Regeringen är medveten om denna risk och vidtar flera åtgärder för att stävja bidragsbrott och skenseparationer. Bland annat har regeringen i regleringsbrevet för 2025 gett Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) olika uppdrag i syfte att minska felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. ISF har även fått ett särskilt uppdrag att granska bidragsbrott som sker genom skenseparationer.

### 7.4.3 Konsekvenser för brottsligheten

Kravet på kvalificering innebär att tillgången till vissa bosättningsbaserade förmåner fördröjs för den som bosätter sig i Sverige. En längre period med uteblivna förmåner och därigenom lägre inkomster kan försvåra individens försörjning, vilket kan medföra att vissa söker alternativa vägar för försörjning. Personer som står helt utanför samhällets kontrollsystem, exempelvis på grund av oklar rättslig status till följd av avsaknad av uppehållstillstånd, omfattas inte i dag av bosättningsbaserade förmåner. Införandet av ett kvalificeringsvillkor medför därför varken en ökad eller minskad risk för kriminalitet inom denna grupp.

*Polismyndigheten* ser en risk att barn dras in i brottslighet. Det är dock viktigt att notera att regeringen valt att inte låta ekonomiskt bistånd omfattas av kvalificeringskrav utifrån de förslag som kommittén har lämnat. Det innebär att individer och familjer kan tillförsäkras skälig levnadsnivå genom ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2025:400), trots att tillgången till socialförsäkringsförmåner begränsas. Det yttersta skyddsnätet kvarstår således för de personer som får svårare att försörja sig med anledning av förslagen i denna proposition.

Regeringen bedömer att förslagen i denna proposition sammantaget innebär att färre personer väntas komma till Sverige i syfte att ta del av socialförsäkringsförmånerna och att fler kommer att komma i arbete. Förslagen bedöms påskynda övergången till arbete, vilket i sin tur leder till minskad risk för brottslighet. Kravet på kvalificering innebär att tillgången till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner begränsas till dem som har vistats lagligt i Sverige i fem år eller har arbetat

Prop. 2025/26:136 i sex eller tolv månader med registrerad inkomst. Detta stärker incitamenten för laglig bosättning och deklarerat arbete och minskar risken för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Förslaget om laglig vistelse och villkor om inkomst för kvalificering innebär att omständigheter kring bosättning och inkomster mer systematiskt kommer att utredas och kontrolleras i högre utsträckning av de handläggande myndigheterna. Uppgifterna om laglig vistelse och inkomst ska dessutom inte bara vara korrekta vid ett enskilt tillfälle, utan deras riktighet måste bestå genom hela kvalificeringstiden och vid varje tidpunkt under de år som omfattas. Detta stärker möjligheterna att upptäcka folkbokföringsbrott respektive skenanställningar, vilket försvårar för aktörer som vill utnyttja de svenska välfärdssystemen.

## 7.5 Konsekvenser för statliga myndigheter

### 7.5.1 Konsekvenser för Försäkringskassan

Försäkringskassan bedömer att förslaget medför kostnader för handläggning, it-utveckling och omförhandling av internationella avtal. Försäkringskassan har dock inte kunnat bedöma resursbehovet avseende handläggningsmomentet laglig vistelse eftersom det är stor osäkerhet gällande dels hur stort antal ärenden som blir aktuella att utreda, dels hur omfattande och därmed resurskrävande utredningen blir. Försäkringskassan kommer att ha kostnader för utredningar av uppehållsrätt och utökade kontroller av uppehållstillstånd. Försäkringskassan kommer att behöva begära in och verifiera underlag som styrker arbete, studier och medel för försörjning. Som en följd av reformen kommer fler ärenden, jämfört med i dag, att behöva utredas enligt det ovan angivna vilket kan påverka automatiseringsgraden inom förmånerna.

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

Reformen kommer även kräva omfattande it-utveckling. Försäkringskassan bedömer att kostnaden för att anpassa it-stöden till det föreslagna regelverket uppgår till mellan 150 och 300 miljoner kronor. Försäkringskassan uppskattar kostnaderna till följd av avtalsförhandlingar till cirka 3 miljoner kronor.

Regeringen bedömer att införandet av de nya reglerna kommer att leda till ökade utgifter för Försäkringskassan för administration och it-utveckling. I budgetpropositionen för 2026 beräknades därför anslaget till Försäkringskassan ökas med 194 miljoner kronor för 2027, 203 miljoner kronor för 2028, 173 miljoner kronor 2029–2031 och 120 miljoner kronor fr.o.m. 2032.

Regeringen bedömer att villkoret om laglig vistelse för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen och villkoret om bosättningsperiod för

att kvalificera till vissa bosättningsbaserade förmåner inte kommer att innebära nya omständigheter i sig för Försäkringskassan att handlägga i fråga om ärenden som har koppling till EU/EES. Däremot kommer handläggningen troligen att kräva att myndigheten i större omfattning än tidigare behöver efterhöra bosättningsperioder och inkomstuppgifter m.m. från tillämplande myndigheter i andra medlemsstater. Den ökade omfattningen kan betyda längre handläggningstider, ny utbildning av personal och komplexare utredningar. Regeringen bedömer dock liksom Försäkringskassan att det är svårt att göra en närmare finansiell analys av konsekvenserna av handläggningen av laglig vistelse. Sammantaget bedömer dock regeringen att de arbetsuppgifter som tillkommer för myndigheten till följd av förslagen i denna proposition ryms inom de beräknade medlen i budgetpropositionen för 2026.

### **7.5.2 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten**

Pensionsmyndigheten bedömer att förslagen medför risk för betydande utredning och risk för långa handläggningstider i de ärenden som berörs. Pensionsmyndigheten ser också stora utmaningar i att förmedla och förklara information om regelverket till de äldre personer som träffas av förslaget. Den löpande förvaltningskostnaden beräknas till 1–2,5 miljoner kronor per år och de samlade engångskostnaderna för systemutveckling, implementering, initiala utbildningsinsatser m.m. till följd av reformen beräknas uppgå till 0,5–1 miljoner kronor.

Regeringen bedömer att införandet av förslagen kommer att få viss påverkan på Pensionsmyndighetens administration. I budgetpropositionen för 2026 har Pensionsmyndigheten därför tillförts 3 miljoner kronor för 2026, 2 miljoner kronor för 2027 och 2 miljoner kronor fr.om. 2028.

### **7.5.3 Konsekvenser för Skatteverket**

Skatteverket anger att förslagen kommer att kräva informationsinsatser och en utökad kontrollverksamhet inom folkbokföringen. Det gäller särskilt kontroll av faktisk bosättning och avregistrering vid utflyttning utan anmälan. Skatteverkets anslag har ökats med 130 miljoner kronor fr.o.m. 2026 för folkbokföringskontroller. Skatteverkets tillkommande kostnader med anledning av förslagen kan därmed hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

### **7.5.4 Konsekvenser för Arbetsförmedlingen**

Arbetsförmedlingen har i sitt remissvar fört fram att förslagen innebär ökade kostnader för myndigheten i samband med handläggning av arbetsmarknadspolitiska program samt riskerar att påverka medarbetarnas arbetsmiljö. Den föreslagna kvalificeringen till föräldrapenning på grund- och lägstnivå leder till en mer komplex och resurskrävande hantering av de arbetsmarknadspolitiska programmen i form av ökad utredning och handläggningstid och därmed ökade kostnader för arbete med handläggning av beslut.

En ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft den 1 januari 2026. Ändringen syftar till att öka möjligheterna att vara frånvarande från etableringsprogrammet under föräldraledighet utan att förlora tid med etableringsinsatser (överhoppningsbar tid). Förändringen bedömdes ha en positiv påverkan på nyanlända kvinnors förutsättningar att få stöd till arbete och egen försörjning. Möjligheten till utökad tid för att fullfölja etableringsprogrammet med upp till två år avser enligt förordningen tid då den nyanlände har fått föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken på heltid för att ha vårdat barn som inte har fyllt ett år.

Regeringen avser att se över frågan om överhoppningsbar tid vid föräldraledighet för att säkerställa syftet med förordningsändringen.

Regeringen bedömer att Arbetsförmedlingens kostnader med anledning av förslaget om kvalificering ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

### **7.5.5 Konsekvenser för Migrationsverket**

Migrationsverket betalar ut ersättning till kommuner och regioner för mottagandet av nyanlända utifrån förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Migrationsverket anger att reformen sannolikt kommer att påverka Migrationsverkets hantering av statlig ersättning både i e-tjänsten för kommuner och i Migrationsverkets interna handläggningssystem. Utvecklingsbehovet är dock svårbedömt liksom eventuella tillkommande kostnader. Det faktum att kvalificeringsvillkor till socialförsäkringen införs beräknas leda till att kommunerna skickar in fler ansökningar till högre belopp, vilket eventuellt kommer att orsaka en viss ökad arbetsbelastning. Regeringen bedömer dock att Migrationsverkets kostnader ryms inom myndighetens befintliga ramar.

### **7.5.6 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna**

Domstolsverket har i sitt remissvar anfört att den av kommittén uppskattade måltillströmningen till följd av förslagen inte kan hanteras inom ramen för ordinarie anslag. Förvaltningsrätten i Karlstad anför att sökandena i de aktuella grupperna kan antas överklaga avslagsbeslut flera gånger per år. Regeringens förslag är dock mindre långtgående än kommitténs förslag i och med att kommittén även lämnade förslag om kvalificering till fler socialförsäkringsförmåner, ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2025:400) och kvalificering för personer som redan är bosatta i Sverige. Regeringen bedömer därför att domstolarna bör kunna hantera den ökade måltillströmningen inom ramen för ordinarie anslag.

### **7.5.7 Konsekvenser för berörda myndigheter inom rättsväsendet**

Åklagarmyndigheten har i sitt remissvar anfört att kommittén inte har gjort överväganden om vilken effekt för rättsväsendets olika aktörer som

förslaget kan komma att ha i form av ökade kostnader för brottsbekämpningen, inbegripet det brottsförebyggande arbetet.

Regeringen bedömer att det är svårt att göra en närmare analys av de ekonomiska konsekvenserna men är av uppfattningen att det faktum att det yttersta skydds nätet, i form av ekonomiskt bistånd, kvarstår begränsa konsekvenserna och risken för brottslighet. Regeringen bedömer att eventuella kostnader som kan komma att uppstå för berörda myndigheter inom rättsväsendet kan hanteras inom befintliga ekonomiska anslag.

## 7.6 Konsekvenser för barn

Flera remissinstanser har pekat på förslagets konsekvenser för barn och att förslagen riskerar att strida mot barnkonventionen. Regeringen konstaterar inledningsvis att en stor del av remissinstanserna har lämnat sina synpunkter utifrån antagandet att kommitténs förslag om ett krav på kvalificering för ekonomiskt bistånd också skulle införas. Regeringen lämnar dock inget sådant förslag.

Förslagen förväntas innebära ökade ekonomiska drivkrafter till förvärvsarbete, se avsnitt 7.2. Det ökar sannolikheten att föräldrar kommer in snabbare på svensk arbetsmarknad, vilket ur många aspekter är positivt för barn. Lönearbete förväntas medföra en mer stabil ekonomisk situation för familjer, och på sikt en potentiellt högre ekonomisk standard samt förbättrade möjligheter på bostadsmarknaden. Regeringen anser att det är av stor vikt att bryta utanförskapet och att barn ser sina föräldrar gå till jobbet. Att föräldrarna förvärvsarbetar spelar en avgörande roll för att undvika ekonomisk utsatthet. De grupper som i genomsnitt har en sämre arbetsmarknadsanknytning, t.ex. utrikes födda kvinnor, lever i högre utsträckning i varaktigt låg ekonomisk standard.

Långvarig ekonomisk utsatthet under uppväxten kan ha negativa effekter för barns levnadsförhållanden. Därtill är den sociala rörligheten begränsad. Familjen har en roll i överföringen av kunskap mellan generationer och därmed var barnen i framtiden kommer befinna sig i inkomstfördelningen (IFAU, Working paper 2016:19). Även en analys från SCB 2017 (Risk för att arbetslöshet går i arv, analys den 13 juni 2017) visar att ekonomisk inaktivitet på arbetsmarknaden verkar gå i arv. Att föräldrarna arbetar är därför viktigt inte bara för barns ekonomiska situation under uppväxten, utan även för barns ekonomiska situation i vuxen ålder. Regeringen bedömer att förslagen genom att skapa drivkrafter till arbete stärker familjers möjlighet till integration och inträde i samhället.

Förslagen kan på kort sikt innebära negativa ekonomiska konsekvenser för barn innan föräldrarna börjar arbeta. På lång sikt är det dock gynnsamt för barns utveckling och trygghet att deras föräldrar arbetar. Regeringen vill dock poängtera att socialförsäkringen är ett försäkrings skydd och inte en ovillkorlig rättighet för den som ännu inte har någon egentlig anknytning till Sverige. Genom att det yttersta skydds nätet i form av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2025:400) kvarstår så lämnas ingen helt utan stöd. För barn som är bosatta i Sverige redan innan

## 7.7 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Socialförsäkringsförmåner i form av sjuk- och aktivitetsersättning, omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning är utformade för att stötta personer med funktionsnedsättning och föräldrar till barn med funktionsnedsättning. Kravet på kvalificering innebär att personer med funktionsnedsättning som bosätter sig i Sverige får tillgång till förmånerna senare än vad som gäller idag. Samtidigt säkerställer villkoren att förmånerna tillfaller personer med varaktig anknytning till Sverige, vilket stärker systemets legitimitet och långsiktiga hållbarhet. Regeringen anser att förslagen inte är oförenliga med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning eftersom de inte utgör diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Förslagen är neutralt utformade och kravet gäller alla som bosätter sig i Sverige. Vidare finns möjlighet att ansöka om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2025:400) för att uppnå skälig levnadsnivå. Regeringen bedömer att det föreslagna kravet på kvalificering står i rimlig proportion till reformens syfte.

## 7.8 Konsekvenser för äldre

Vad beträffar de ekonomiska konsekvenserna för personer 65 år och äldre beräknas förslagen påverka den individuella disponibla inkomsten för ca 2 000 personer. Antalet kvinnor och män som berörs är i princip lika stort. I genomsnitt försämras den disponibla inkomsten, vid ett antagande om oförändrat sökbetaende av ekonomiskt bistånd, med ca 45 000 kronor på årsbasis bland berörda. Det är emellertid rimligt att anta att hushåll i högre åldrar, som inte kan förändra sitt arbetsutbud och som inte kommer att erhålla äldreomsorgsstöd och/eller bostadstillägg till följd av förslagen kommer att söka ekonomiskt bistånd. Med ett sådant antagande blir de sammantagna ekonomiska konsekvenserna inte lika stora. Nettoförändringen i disponibel inkomst för berörda personer 65 år och äldre halveras jämfört med det ovan redovisade.

## 7.9 Konsekvenser för företag och företagare

Förslaget bedöms få marginella konsekvenser för företagen genom att förslagen berör en ytterst begränsad andel av arbetskraften (mindre än en procent). I de fall förslagen ger upphov till att arbetskraftsutbudet ökar kommer det bli lättare för företagen att hitta arbetskraft, givet att denna arbetskraft uppfyller kvalifikationerna för jobben i fråga. De personer som skulle kunna komma att påverkas mest av förslagen i termer av ökat arbetsutbud är relativt nyinvandrade personer som genom arbetsinkomster vill kvalificera sig för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.



Kommittén bedömer mot bakgrund av detta att de företag som främst skulle gynnas av reformen därför är företag som erbjuder enklare arbeten med lägre krav på kvalifikationer (SOU 2025:53 s. 423 f.). Samtidigt finns en motverkande effekt på arbetsutbudet i det att förslagen kan komma att innebära att migrationen till Sverige minskar totalt sett. Förslagen kan på så vis sägas både ha en positiv som negativ effekt på det samlade utbudet av arbetskraft. Effekterna av förslagen på arbetsmarknaden i stort bedöms dock som mycket begränsade och kan inte påstås ha stora effekter för svenska företag.

För personer som bedriver näringsverksamhet utan annan inkomst kommer förslaget om kvalificering via inkomstvillkoret att innebära att kvalificeringstiden blir relativt längre för dessa jämfört med exempelvis anställda. Anledningen till det är att inkomstvillkoret för näringsidkarna uppfylls genom vad inkomsten uppgick till i samband med beslut om slutlig skatt, vilket innebär en större tidsmässig eftersläpning än eftersläpningen för inkomstuppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen.

## 7.10 Konsekvenser för den personliga integriteten

Som framgår i avsnitt 5.6 behandlar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten personuppgifter med stöd av registerlagstiftning som kompletterar EU:s dataskyddsförordning (114 kap. socialförsäkringsbalken). Den utökade behandlingen av personuppgifter, som följer av förslagen, är enligt regeringens bedömning förenlig med personuppgiftslagstiftningen och kan ske med stöd av befintlig lagstiftning, som tillsammans med EU:s dataskyddsförordning, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) också tillgodoser behovet av skydd för den personliga integriteten.

## 7.11 Konsekvenser för unionsåtaganden och andra internationella åtaganden

Regeringen bedömer, mot bakgrund av vad som framgår i avsnitt 5.2 och 5.3, att förslagen är förenliga med EU-rätten. Förslagen bedöms även vara förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, se avsnitt 5.1 och 5

## 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.

*Fjärde strecksatsen* ändras för att omfatta de nya 11 a–11 g §§.

*Sjätte strecksatsen* ändras för att omfatta den nya 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 finns bestämmelser om vad som vid tillämpningen av socialförsäkringsbalken avses med bosättning i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

I och med ändringen framgår det att en person anses som bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken, och därmed försäkrad för bosättningsbaserade förmåner, om han eller hon vistas här lagligen. Kravet på att vistelsen ska vara laglig är ytterligare ett villkor för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. Med laglig vistelse avses att det vid var tid finns en laglig rätt för en person att vistas i Sverige. För den som är svensk medborgare är kravet på laglig vistelse alltid uppfyllt. För andra än svenska medborgare krävs som huvudregel uppehållstillstånd för att de ska få vistas och bosätta sig i Sverige. Enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) är uppehållstillstånd ett tillstånd att vistas i Sverige under en viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). För EU- och EES-medborgare kan i stället uppehållsrätt grunda rätt att vistas i Sverige. Därutöver finns i vissa fall rätt att vistas i Sverige, t.ex. i avvaktan på beslut efter ansökan om uppehållstillstånd. Det är den myndighet som ska tillämpa socialförsäkringsbalken som vid bedömningen av om en person ska anses försäkrad för bosättningsbaserade förmåner får avgöra vilken vistelse som i enskilda situationer bör anses som laglig.

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. Förmåner kan endast lämnas för tid som en person omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. Den allmänna förvaltningsrättsliga principen, att det primärt är den som ansöker om en förmån som har att

### **Kvalificering för vissa bosättningsbaserade förmåner**

**11 a §** De bosättningsbaserade förmåner som anges i 11 g § får lämnas till en person som bosätter sig i Sverige endast om han eller hon uppfyller ett krav på kvalificering genom att

1. ha varit bosatt i Sverige under fem år (villkor om bosättnings tid), eller
2. ha en viss inkomst av förvärvsarbete (villkor om inkomst).

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om krav på kvalificering för vissa bosättningsbaserade förmåner genom bosättnings tid eller inkomst av förvärvsarbete. Övervägandena finns i avsnitt 5.3 och 5.4.

Av paragrafen följer att det är när en person bosätter sig i Sverige som kravet på kvalificering ska tillämpas. Med bosätter sig i Sverige avses att en person har varit bosatt i ett annat land för att nu flytta till Sverige. Det är själva bosättningen i Sverige som aktiverar kravet på kvalificering. Det är således inte en persons medborgarskap eller från vilket land personen flyttar som är av relevans. För att träffas av kravet ska en person dels ha varit bosatt utomlands, dels anses ha bosatt sig i Sverige. Med ”ha bosatt sig” avses att den enskilde bedöms ha sin egentliga hemvist i Sverige och vistas här lagligen. Tillämpningen av kravet på kvalificering påverkas inte av om det finns en viss tid mellan det att en person kom till Sverige och att personen anses som bosatt i Sverige.

Av paragrafen framgår vidare hur lång tid som en person behöver vara bosatt i Sverige innan de bosättningsbaserade förmåner som anges i 11 g § och som omfattas av kravet på kvalificering får lämnas. En person behöver vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken under en tid om minst fem år innan de förmåner som anges i 11 g § får lämnas. Det är den tid som personen anses ha varit bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken som är avgörande vid bedömningen av om villkoret är uppfyllt. En förmån kan betalas ut tidigast då villkoret är uppfyllt. Sveriges åtaganden med anledning av unionsrätten eller andra internationella avtal kan påverka tillämpningen av villkoret om bosättnings tid, se avsnitt 5.3.

Villkoret om bosättnings tid utgör inte ett villkor i sig för att vara försäkrad. Det är i stället ett villkor som gäller för vissa utpekade bosättningsbaserade förmåner utöver kravet på att vara försäkrad för att förmån ska få betalas ut. Det innebär att en försäkrad person kan få de övriga bosättningsbaserade förmåner som inte anges i 11 g §, förutsatt att han eller hon uppfyller de förmånsspecifika villkoren för dessa förmåner.

Till en person som har uppfyllt villkoret om bosättnings tid och som beviljats en förmån, får förmåner betalas ut framgent, förutsatt att övriga förmånsspecifika villkor är uppfyllda. Vidare behöver en person som inte längre anses som bosatt i Sverige, men som senare bosätter sig här på nytt, uppfylla villkoret om bosättnings tid för att åter kvalificera sig till de förmåner som anges i 11 g §.

Det är den person som förmånen ska lämnas till, dvs. den som förmånen betalas ut till, som ska uppfylla villkoret om bosättnings tid. Det innebär att även i de fall där ett barn ska vara bosatt i Sverige för att en förälder

Prop. 2025/26:136 ska få en förmån, t.ex. för föräldrapenningsförmåner enligt 11 kap. 8 § socialförsäkringsbalken, är det föräldern som omfattas av villkoret. Kravet att barnet ska vara bosatt och därmed försäkrat kvarstår dock, men barnet behöver inte själv uppfylla villkoret om bosättningstid.

Den som anses bosatt i Sverige trots en längre utlandsvistelse, i enlighet med någon av bestämmelserna i kapitlet, omfattas inte av villkoret om bosättningstid vid flytten till Sverige. Det innebär t.ex. att en person som av en statlig arbetsgivare sänds till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning, och som därmed är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under hela utlandsvistelsen, inte omfattas av villkoret.

**11 b §** *Villkoret om bosättningstid enligt 11 a § ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från och med den dag som ansökan om förmån gäller.*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att villkoret om bosättningstid ska vara uppfyllt inom en viss ramtid. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Endast bosättningsperioder som har inträffat kortare tid tillbaka än femton år, räknat fr.o.m. tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller, får beaktas vid bedömningen av om villkoret om bosättningstid är uppfyllt. Det uppställs således inte något krav på att bosättningen ska vara sammanhängande. Om en person kommer till Sverige och inom den senaste femtonårsperioden fr.o.m. tidpunkten för vilken ansökan gäller har varit bosatt här kan sådan bosättningstid räknas in i de fem åren. För att uppfylla villkoret om bosättningstid ska den försäkrade alltså ha haft en faktisk bosättningstid om minst fem år inom de senaste femton åren räknat fr.o.m. tiden från vilken ansökan gäller. Det kan vara fråga om fem års bosättning i Sverige i en följd eller bosättningstid i Sverige som läggs samman trots mellankommande bosättning utomlands. Exempelvis behöver en person som ansöker om merkostnadsersättning fr.o.m. augusti 2030 antingen ha varit bosatt i Sverige sammanhängande fr.o.m. den 1 augusti 2025 eller sammantaget bosatt i Sverige i minst fem år fr.o.m. den 1 augusti 2015. Vidare får en person som återinvandrar efter tio års utlandsvistelse och som ansöker om en förmån, tillgodoräkna sig de bosättningsperioder som faller inom femtonårsgränsen, dvs. fem år. Däremot får en person som tidigare har varit bosatt i Sverige, men som har bosatt sig utomlands och återinvandrar först efter att 15 år, inte tillgodoräkna sig tidigare bosättningstid. Sveriges åtaganden med anledning av unionsrätten eller andra internationella avtal kan påverka tillämpningen av villkoret om bosättningstid, se avsnitt 5.3.

Tidpunkten för när bosättningstiden ska räknas är som sagt den tid fr.o.m. den dag som ansökan gäller. Det innebär att det är fr.o.m. den dag som en person gör anspråk på en förmån, med beaktande av eventuella retroaktivitetsregler, som tillämpande myndighet ska pröva ramtiden ifrån. För barnbidrag behövs dock som huvudregel ingen ansökan. I och med införandet av villkoret om bosättningstid och inom vilken tid detta ska vara uppfyllt, ramtiden, behöver den tidpunkt som bosättningstiden ska räknas ifrån fastställas även i fråga om barnbidrag. En person som bosätter sig i Sverige med barn kan redan vid bosättningstidpunkten uppfylla villkoret om bosättningstid och ha rätt att få barnbidrag utan att behöva ansöka om det. I annat fall bör det ankomma på den försäkrade som anser sig uppfylla

kravet på kvalificering att göra anspråk på barnbidrag när han eller hon anser sig ha uppfyllt villkoret om bosättningstid. Detsamma gäller för den som får barn efter bosättningen i Sverige.

**11 c §** *Villkoret om inkomst enligt 11 a § är uppfyllt om inkomsten minst uppgår till*

1. 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd, eller
2. 0,25 inkomstbasbelopp per månad under minst 12 av de senaste 24 månaderna.

Av paragrafen, som är ny, framgår vilken inkomst och tid som krävs för att kravet på kvalificering enligt 11 a § genom viss inkomst av förvärvsarbete ska vara uppfyllt. Inkomsten kan enligt *första punkten* uppgå till minst 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex sammanhängande månader eller enligt *andra punkten* uppgå till minst 0,25 inkomstbasbelopp per månad under minst 12 av de senaste 24 månaderna. Inkomstbasbeloppet beräknas för varje år, se 58 kap. 26 och 27 §§. När villkoret om inkomst ska prövas ska inkomsterna ställas i relation till det för samma år gällande inkomstbasbeloppet. Det är de totala inkomsterna per månad som behöver uppgå till en viss nivå för att en person ska kunna uppfylla inkomstvillkoret. Det innebär att en person kan tillgodoräkna sig inkomster från både olika anställningar respektive från både anställningar och näringsverksamhet för att uppfylla inkomstvillkoret.

Den som efter bosättningstidpunkten har beviljats en sådan förmån som anges i 11 g § med anledning av att han eller hon har bedömts uppfylla inkomstvillkoret har rätt att få de förmåner som villkor om kvalificering gäller för framgent, om övriga förmånsspecifika villkor är uppfyllda. Detta gäller även om inkomsterna inom en femårig bosättningstid skulle minska, förutsatt att övriga förmånsspecifika villkor är uppfyllda. Däremot behöver en person som bosätter sig utomlands, och som senare bosätter sig i Sverige igen, på nytt uppfylla antingen villkoret om bosättningstid, exempelvis genom sammanläggning av bosättningsperioder, eller ett nytt inkomstvillkor för att åter kvalificera sig till de förmåner som anges i 11 g §. Det är dock endast inkomster från anställning och näringsverksamhet som har tjänats in efter att en person bosatt sig i Sverige som kan beaktas vid bedömningen av om inkomstvillkoret är uppfyllt, se avsnitt 5.4.

**11 d §** *För att bedöma om inkomstvillkoret enligt 11 a och 11 c §§ 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, dividerad med inkomstbasbeloppet för året som beslutet avser, eller
2. den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som beslutet i 1 avser, dividerade med inkomstbasbeloppet för respektive år som besluten 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.*

Prop. 2025/26:136 I paragrafen, som är ny, anges hur villkoret om inkomst ska beräknas för den som har inkomster av näringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Enligt *första stycket* kan antingen 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 beslutet i punkten 1 avser (punkten 2).

Inkomst av näringsverksamhet redovisas i en årlig inkomstdeklaration, varefter beslut om slutlig skatt fattas för varje enskilt inkomstår och först året efter det att inkomsterna har tjänats in. En konsekvens av fördröjningen mellan intjänande av inkomst av näringsverksamhet respektive redovisning av denna och beslut om slutlig skatt är att det kan bli aktuellt att tillämpa olika inkomstbasbelopp för att bedöma om inkomstvillkoret är uppfyllt. Det ska vara det för inkomståret gällande inkomstbasbeloppet som ska användas för bedömningen av om inkomsterna ett visst år uppgår till den nivå som anges i 11 a och 11 c §§.

Följande kan ges som exempel på hur den genomsnittliga inkomsten enligt punkten 2 kan beräknas. Antag att årsinkomsten är ett uppgick till 300 000 kr och år två till 400 000 kr. För respektive år ska årsinkomsten delas med det årets inkomstbasbelopp. Låt säga att inkomstbasbeloppet uppgick till 100 000 kr både år ett och år två. År ett är  $300\,000/100\,000=3$  och år två är  $400\,000/100\,000=4$ . Genomsnittet av dessa är då  $(3+4)/2=3,5$  inkomstbasbelopp. Den genomsnittliga årsinkomsten i räkneexemplet är därmed 3,5 inkomstbasbelopp.

Av *andra stycket* följer att den årsinkomst som beaktats enligt antingen punkten 1 eller 2 i första stycket ska divideras med tolv, för att få fram en månadsinkomst. I exemplet ovan blir den beräknade månadsinkomsten  $3,5/12=0,29$  inkomstbasbelopp. Det är det alternativ som innebär den högsta månadsinkomsten som ska användas vid bedömningen av om inkomstvillkoret i 11 a och 11 c §§ har uppfyllts.

**11 e §** *Med inkomst enligt 11 c § avses sådana ersättningar som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för och sådana inkomster som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980).*

I paragrafen, som är ny, anges vad som avses med inkomst av förvärvsarbete. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Inkomst av förvärvsarbete definieras som sådana ersättningar som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för och sådana inkomster som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980). Ersättningar och inkomster som omfattas av definitionen ska räknas med vid prövningen av om villkoret om inkomst i 11 c § är uppfyllt.

I 2 kap. socialavgiftslagen anges vad som är en ersättning som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för. Avgiftspliktig ersättning är t.ex. löner, arvoden, förmåner och andra ersättningar för arbete. Arbetsgivaravgifter ska betalas på lön även till den som är anställd i eget aktiebolag. Med ersättning för arbete likställs bl.a. lönegaranti. Även t.ex. avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd är vanligen avgiftspliktig ersättning. Den ersättning som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för ska enligt 26 kap. 19 a § skatteförfarande-

lagen (2011:1244) redovisas per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration. Utgångspunkten är att individuppgifterna från arbetsgivardeklarationen, som lämnas månadsvis, är det underlag som ska visa vilka inkomster av tjänst som förekommit. En person som har en inkomst av tjänst som inte redovisas genom arbetsgivardeklaration får göra sin inkomst sannolik på annat sätt, t.ex. genom anställningsavtal, lönebesked, kontoutdrag m.m.

I 3 kap. socialavgiftslagen anges vad som är en inkomst som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för. Avgiftspliktig inkomst är bl.a. överskott av näringsverksamhet om den som har inkomsten har arbetat i verksamheten i inte oväsentlig omfattning. Därmed omfattas t.ex. inkomst som en enskild näringsidkare har från sin verksamhet och sådan inkomst som en delägare i ett handelsbolag har från arbete i handelsbolaget. Vilka inkomster som egenavgifter ska betalas för framgår av Skatteverkets beslut om slutlig skatt.

Ersättningar som kan träda i stället för sådan inkomst som anges i paragrafen, såsom sjukpenning eller föräldrapenning, eller andra ersättningar som inte ingår i definitionen kan inte ligga till grund för uppfyllandet av inkomstvillkoret.

**11 f §** *Inkomster av förvärvsarbete ska hänföras till den månad då de betalas ut.*

I paragrafen, som är ny, anges till vilken månad inkomster av förvärvsarbete ska hänföras. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

I paragrafen anges att inkomster av förvärvsarbete ska hänföras till den månad då de betalas ut. Bestämmelsen ger alltså uttryck för att den s.k. kontantprincipen ska tillämpas när det avgörs om inkomsterna av förvärvsarbete uppgår till minst de nivåer respektive har den varaktighet i tid som krävs enligt 11 c § för att uppnå villkoret om inkomst.

**11 g §** *Kravet på kvalificering i 11 a § gäller för följande bosättningsbaserade förmåner:*

1. föräldrapenning på grundnivå och lägstnivå, enligt 11 och 12 kap.,
2. barnbidrag, inklusive flerbarnstillägg, enligt 15 och 16 kap.,
3. omvårdnadsbidrag, enligt 22 kap.,
4. sjukersättning och aktivitets-ersättning i form av garantiersättning, enligt 33 och 35–37 kap.,
5. merkostnadsersättning, enligt 50 kap.,
6. äldre försörjningsstöd, enligt 74 kap.,
7. bostadsbidrag, enligt 95–98 kap., och
8. bostadstillägg, enligt 100–103 kap.

I paragrafen, som är ny, anges de bosättningsbaserade förmåner som kravet på kvalificering gäller för. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

I punkterna 1–8 anges de bosättningsbaserade förmåner som kravet på kvalificering gäller för. Eftersom villkoret endast gäller för bosättningsbaserade förmåner omfattas inte den föräldrapenning på grundnivå som kan lämnas till en förälder som är försäkrad för arbetsbaserad föräldrapenning.

**19 §** *Om det finns synnerliga skäl får en förmån som anges i 11 g § lämnas trots att den försäkrade inte uppfyller kravet på kvalificering som anges i 11 a §.*

I paragrafen, som är ny, anges att en förmån som anges i 11 g § får lämnas även om kravet på kvalificering inte är uppfyllt om det finns synnerliga skäl. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Rekvisitet synnerliga skäl innebär att det enbart är i sällsynta undantags-situationer som det kan bli aktuellt att lämna förmåner trots att kravet på kvalificering inte är uppfyllt. Det ska vara fråga om situationer där det skulle anses uppenbart oskäligt att upprätthålla kravet, t.ex. för att det skulle framstå som stötande. 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 att personliga, ömmande omständigheter som t.ex. sjukdom, att personen saknar medel för sin försörjning eller ålder inte ska utgöra synnerliga skäl i detta sammanhang. Vid bedömningen av synnerliga skäl bör inte heller hänsyn tas till inkomster i Sverige, utan det ska röra sig om anknytning till Sverige genom faktisk långvarig närvaro, vardagsliv och integration. Det är anknytningen till Sverige som är det avgörande.

En person måste anses som bosatt i Sverige enligt 2 § för att en förmån ska få lämnas, även om undantag från kravet på kvalificering får göras på grund av synnerliga skäl.

För att det ska vara aktuellt att pröva undantag från kvalificering på grund av synnerliga skäl krävs att den enskilde ansöker om eller gör anspråk på en förmån för vilken det finns krav på kvalificering och att myndigheten har bedömt att den enskilde inte uppfyller något av kraven på kvalificering. Den handläggande myndigheten ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver, 110 kap. 13 §. Det ankommer dock på den som ansöker om en förmån att visa att han eller hon uppfyller förutsättningarna för att beviljas förmånen. När det gäller undantag från kvalificering på grund av synnerliga skäl är det alltså sökanden som ska föra fram omständigheter som skulle kunna utgöra sådana synnerliga skäl. Om det i den enskildes framställning och ärendet i övrigt inte finns något som talar för att det finns synnerliga skäl, behöver den handläggande myndigheten normalt inte utreda frågan närmare.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.*
- 2. Äldre bestämmelser gäller för personer som bosatt sig i Sverige före ikraftträdandet.*
- 3. För prövning av bosättningsperioder som hänför sig till tiden före ikraftträdandet gäller 5 kap. 2 § i den äldre lydelsen.*

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Lagen träder enligt *punkt 1* i kraft den 1 januari 2027.

Enligt *punkt 2* ska äldre bestämmelser gälla för personer som bosatt sig i Sverige före ikraftträdandet. Det innebär att kravet på kvalificering endast är tillämpligt på personer som bosätter sig i Sverige efter ikraft-



trädandet. Det innebär också att kravet inte gäller för ärenden som avser personer som bosatt sig här före ikraftträdandet, men som ännu inte vunnit laga kraft. Prop. 2025/26:136

Av *punkt 3* följer att i de fall det blir aktuellt att pröva om villkoret om bosättningsperiod är uppfyllt för en person som har bosatt sig i Sverige efter ikraftträdandet, och där bosättningsperioder som avser tid före ikraftträdandet ska beaktas, gäller definitionen för bosättning i 5 kap. 2 § i dess lydelse som var tillämplig före ikraftträdandet.

# Sammanfattning av betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (2025:53)

## Uppdraget

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 att ge en kommitté i uppdrag att föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd (dir. 2023:149). I uppdraget ingick 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.

## Kommitténs utgångspunkter och slutsatser

I uppdraget har bl.a. ingått att analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken och till ekonomiskt bistånd samt föreslå modeller för sådan kvalificering. Följande bosättningsbaserade förmåner ska omfattas av kvalificeringsregler: föräldrapenning (på lägstanivå och grundnivå), barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning. Nedan följer ett utdrag ur sammanfattningen av för propositionens relevanta förslag.

## Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att det tydligt ska framgå av socialförsäkringsbalken att en person måste visas i landet lagligen för att anses som bosatt i socialförsäkringsbalkens mening.

Kommittén föreslår vidare 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. Tidigare bosättningsperioder i andra medlemsstater som skedde inom ramtiden ska kunna tillgodoräknas.

Tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret ska dock kunna förkortas genom att den enskilda uppfyller ett inkomstvillkor. Inkomstvillkoret kan uppfyllas genom att personen 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. Arbetsgivardeklarationen från Skatteverket bedöms huvudsakligen kunna ligga till grund för underlag för inkomst 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.

Därutöver föreslår kommittén 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.

Kommittén föreslår även övergångs- och ikraftträdandebestämmelser. 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: äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer. 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, föreslås att de särskilda övergångsreglerna ska börja tillämpas två år efter huvudförslagen. Det föreslås 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.

# Betänkandets lagförslag

## Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Häriigenom 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 §<sup>2</sup>

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 eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet.

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*.

### ***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 lägstanivå, 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. äldreomsörjningsstöd, 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 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.*

### **Snabbare kvalificering genom inkomst**

#### *11 c §*

*Tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret enligt 11 b § första stycket kan förkortas genom inkomst av försäkringsarbete (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 närings-  
verksamhet**

*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 bostättningsvillkor.*

- 
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.

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 §<sup>3</sup>

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 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,*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2021:159.

*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.



Efter remiss har yttranden kommit in från Akavia, Allmänna ombudet för socialförsäkringen, Allmänna ombudet hos Skatteverket, Alvesta kommun, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arvidsjaurs kommun, Arvika kommun, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Eskilstuna kommun, FARR – Flyktinggruppernas riksråd, Föreningen Svenskt Näringsliv, Föreningen Sveriges socialchefer, Företagarna, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Karlstad, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Institutet för mänskliga rättigheter, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, Inspektionen för socialförsäkring, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Integritetsskyddsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Stockholm, Karlstads kommun, Landsorganisationen i Sverige, Ljusdals kommun, Länsstyrelsen Västernorrland, Länsstyrelsen Västra Götaland, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Pensionärernas Riksorganisation, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Riksförbundet Pensionärgemenskap, Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige, Rädda barnen, Röda Korset, Saco, Skatteverket, Socialstyrelsen, SPF Seniorerna, Statens tjänstepensionsverk, Statskontoret, Stockholms stadsmissioner, Sundsvalls kommun, Sveriges advokatsamfund, Svenska kyrkan, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges a-kassor, Sveriges Kommuner och Regioner, Svenska Kommunalpensionärernas Förbund, Tjänstemännens centralorganisation, Torsby kommun, Umeå kommun, Umeå universitet, Unionen, Uppsala kommun, Utbetalningsmyndigheten, Västerviks kommun, Åklagarmyndigheten och Östersunds kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Verdandi, Skattebetalarnas förening, Linköpings universitet, Personskadeförbundet RTP, Sveriges universitetslärare och forskare via Saco, Sociala missionen, Stockholms kommun, Svenskar i världen och Akademikerförbundet SSR.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter. Almega, Boxholms kommun, BRIS, Caritas, Degerfors kommun, Fackförbundet ST, Falköpings kommun, Falu kommun, Funktionsrätt Sverige, Förvaltningsrätten i Härnösand, Gävle kommun, Hagfors kommun, Hässleholms kommun, Kommunal, Kristinehamns kommun, Kiruna kommun, Lindesbergs kommun, LO-TCO Rättsskydd, Nätverket unga för tillgänglighet, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Riksorganisationen Glöm aldrig Pela och Fadime, Skövde kommun, Sveriges Pensionärers Riksförbund, Svensk försäkring, Södertälje kommun, Sollefteå kommun, Sydsvenska handelskammaren, Unizon och Ängelholms kommun.

## Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 februari 2026

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Edholm, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Forssell, Slottner, Wykman, Malmer Stenergard, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz, Mohamsson, Lann

Föredragande: statsrådet Waltersson Grönvall

---

Regeringen beslutar proposition Kvalificering till socialförsäkringen